

Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten: die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts

Lohmann, Sascha; Westphal, Kirsten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lohmann, S., & Westphal, K. (2019). *Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten: die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts*. (SWP-Studie, 28/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2019S28>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Sascha Lohmann / Kirsten Westphal

Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten

Die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 28
Dezember 2019, Berlin

- Auf dem internationalen Ölmarkt nehmen (geo-)politisch motivierte Eingriffe zu. Dies zeigt sich gerade auch am Einsatz unilateraler US-Sanktionen, mit denen Washington erdölproduzierende Länder direkt unter Druck setzen kann. Grundlage dieser Politik sind die Dominanz des Dollars in der Weltwirtschaft und die prägende Rolle im Energiemarkt, welche die Vereinigten Staaten mittlerweile erlangt haben.
- Verdeutlichen lässt sich der US-amerikanische Kurs an drei aktuellen Beispielen. Im Fall des Iran dient der Einsatz unilateraler Sanktionen als vorrangiges Instrument einer sogenannten Strategie des maximalen Drucks. Mit Blick auf Venezuela soll mit diesem Mittel ein Regimewechsel befördert werden. Und in Bezug auf Russland könnten verschärfte US-Sanktionen bald gravierende Auswirkungen auf die europäische Energieversorgung entfalten.
- Offensichtliche geopolitische Risiken werden auf dem Ölmarkt derzeit kaum oder nur sehr kurzfristig eingepreist. Es überwiegt die Sorge, dass sich die weltweite Konjunktur angesichts der massiven Handelskonflikte abschwächen wird.
- Die US-Fracking-Industrie hat den Ölmarkt fundamental verändert und eigentlich für mehr Wettbewerb gesorgt. Gleichzeitig aber begünstigen Washingtons Sanktionen die Politisierung des Marktes und unterminieren den Primat des Ökonomischen. Auf der systemischen Ebene wird so die Fragmentierung des Ölmarkts in Großregionen vorangetrieben (»Multipolarisierung«).
- Durch die Neukartierung des Ölmarkts schwinden Möglichkeiten für multilaterales Handeln. Die Europäische Union droht langfristig an Marktmacht zu verlieren und in eine Zuschauerrolle gedrängt zu werden.
- Bestehende Instrumente bieten europäischen Unternehmen keinen ausreichenden Schutz vor unilateralen US-Sanktionen. Die deutsche und europäische Autonomie in der Energieversorgung könnte dadurch auf absehbare Zeit empfindlich beeinträchtigt werden.

SWP-Studie

Sascha Lohmann/Kirsten Westphal

Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten

Die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 28
Dezember 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2019

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S28

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten
8	Rechtlicher Rahmen
11	Wandel im Einsatz
23	Folgen für den internationalen Ölmarkt
24	Aktuelle Auswirkungen auf dem Ölmarkt
32	Eine längerfristige Sicht auf den Ölmarkt
41	Vom Paradigma des Marktes zum Primat der Geopolitik
45	Fazit und Ausblick
48	Abkürzungsverzeichnis

Dr. Sascha Lohmann ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.

Dr. Kirsten Westphal ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten. Die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts

Die Geopolitik bestimmt zunehmend das Geschehen auf dem internationalen Ölmarkt. Welchen Beitrag die Vereinigten Staaten dazu leisten und welche Herausforderungen sich daraus für europäische und deutsche Politik ergeben, wird in der vorliegenden Studie anhand des zunehmenden Einsatzes unilateraler US-Sanktionen untersucht. Diese richten sich anders als in der Vergangenheit direkt gegen Produzenten von Erdöl und ihre Abnehmer. Die dominante Stellung des Dollars im internationalen Finanzsystem und die mittlerweile erlangte Energie-Eigenständigkeit (*self-sufficiency*) der Vereinigten Staaten als Folge des Shale-Booms haben der US-Regierung einen präzedenzlosen Handlungsspielraum eröffnet, um offensiv unilaterale Sanktionen einzusetzen. Diesen schöpft die Trump-Administration gegenwärtig weidlich aus. Das Interesse Washingtons an multilateraler Zusammenarbeit und Abstimmung sinkt. Immer weniger scheint die US-Regierung auch geneigt, verlässlich einen offenen Ölmarkt und freie Seewege zu garantieren.

Strukturell trägt der Boom bei der nichtkonventionellen Förderung von sogenanntem Tight-Öl in den Vereinigten Staaten dazu bei, dass sich die Energiepfade der USA und Europas auseinanderentwickeln. Durch die Fracking-Industrie mit ihren schnellen Zyklen und der Fähigkeit zur Anpassung an Marktentwicklungen haben die Vereinigten Staaten Zugang zu sicherer, stabiler und preisgünstiger Energieversorgung; sie verfügen somit über einen wirksamen Puffer gegenüber Preisausschlägen und Engpässen. So ist US-Tight-Öl nach den großen konventionellen Feldern in den arabischen Golfstaaten die günstigste neue Ölquelle. Hinzu kommt, dass leichtere und weniger saure Sorten wie das Tight-Öl der bessere Ausgangsstoff sind, um die neuen Qualitätsstandards für Diesel und Benzin zu erzielen.

Der Aufstieg der Vereinigten Staaten zur bestimmenden Energiemacht hat die Funktionsweise des internationalen Ölmarkts von Grund auf verändert. Die US-Unternehmen konkurrieren mit Wettbewerbern aus Russland, Saudi-Arabien und anderen Produzenten um Marktanteile und benötigen dafür

Exportmöglichkeiten. Dabei wird die US-Förderung von vielen unterschiedlichen Privatfirmen getragen, die für einen kompetitiven, nach marktwirtschaftlichen Spielregeln funktionierenden Ölmarkt wichtige Stützen sind. So entsteht das Paradox, dass US-Firmen mit der Tight-Öl-Revolution langfristig zu funktionierenden Marktmechanismen beitragen, aber die Administration in Washington durch politische Aktionen Marktentwicklungen konterkariert. Während auf dem heimischen US-Markt großer Wettbewerb herrscht, verringert sie auf dem internationalen Ölmarkt das Angebot und die Zahl der Anbieter durch wachsende politische Intervention. Im Gassektor, auf dem die Vereinigten Staaten die Entwicklung eines globalen LNG-Marktes vorangetrieben haben, gibt es vergleichbare Tendenzen. In der Folge beeinflusst der Einsatz unilateraler Sanktionen zunehmend die Marktstruktur und damit auch die Verfügbarkeit von Erdöl.

Der offensive Einsatz unilateraler US-Sanktionen trägt ferner zur Legitimierung (neo-)merkantilistischer Strategien und Kooperationsmuster bei und befördert somit eine fortschreitende Desintegration des internationalen Ölmarkts. Während die US-Regierungen der letzten Jahrzehnte maßgeblich dafür eintraten, auf dem Ölmarkt mehr Wettbewerb zu schaffen, treibt die Trump-Administration die Politisierung der Energiemärkte nunmehr entscheidend voran. Als Folge droht die Fragmentierung des Ölmarkts in einzelne Großregionen und mithin eine »Multipolarisierung«. Die massive Verlagerung der Nachfrage nach Öl in den asiatisch-pazifischen Raum und die »Öl-Eigenständigkeit« der Amerikas rücken Europa stärker an die Semi-Peripherie dieser neuen »Ölgroßregionen«.

Die disruptive Wirkung des Einsatzes unilateraler US-Sanktionen höhlt schließlich den Primat des freien Handels auf dem internationalen Ölmarkt aus. Denn europäische Unternehmen schrecken angesichts der durch US-Sanktionen geschaffenen Grauzonen vor Neuinvestitionen zurück oder ziehen von betroffenen Märkten ab. Davon profitieren wiederum vor allem die (halb-)staatlichen Ölkonzerne aus Petrostaaten (National Oil Companies, NOC), aber auch jene aus China, Indien oder Malaysia. Diese Staatsfirmen engagieren sich verstärkt auch jenseits der Förderung von Erdöl und sind entlang der gesamten Wertschöpfungskette aktiv – wie bei Transport, Weiterverarbeitung und Vertrieb. Dadurch wird der Einfluss staatlicher Unternehmen in den betroffenen Volkswirtschaften tendenziell konsolidiert, und die

NOCs gewinnen an Marktanteilen gegenüber westlichen IOCs (International Oil Companies).

Diese Entwicklung steht deutschem und EU-Interesse diametral entgegen und unterminiert die strategische Autonomie Europas in der Energieversorgung. Denn die europäische Versorgungssicherheit wird auf mehreren Ebenen empfindlich getroffen. Auf der Makroebene wachsen geopolitische Unsicherheiten, gemeinsame Regeln verschwinden, und das komplizierte Dreiecksverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und Saudi-Arabien bestimmt das Auf und Ab im Ölmarkt. Während NOCs vom Rückgriff auf staatliche Ressourcen profitieren, muss Europa für sich Energieautonomie erst neu definieren. Dabei wird die Nachjustierung europäischer Energiepolitik dadurch erschwert, dass der Einfluss der EU auf die Entwicklungen zunehmend schwindet, während sie auf funktionierende Märkte angewiesen ist. Da taktische und transaktionale Dynamiken sich verstärken, werden die Regeln eines »level playing fields« und des freien Marktes unterminiert. Die Unwägbarkeiten nehmen zu. Auch energiepolitisch nimmt der Zusammenhalt des »Westens« rapide ab, was die Vulnerabilität Europas erhöht. Im Zusammenspiel mit einer sinkenden Nachfrage könnte Europas relative Marktmacht in der neuen multipolaren, zunehmend fragmentierten Ölwelt schwinden und die europäische Versorgungssicherheit beim Öl in zusätzliche Abhängigkeiten geraten.

Auch wenn die Vereinigten Staaten als langfristiger Partner ausfallen, bleibt es für die Versorgungssicherheit beim Erdöl unerlässlich, dass die EU weiterhin für funktionierende Märkte und einen größtmöglichen Handlungsspielraum europäischer Unternehmen eintritt. Zu diesem Zweck sind zunächst multilaterale Initiativen der G7/G8 und G20 für mehr Transparenz wichtig. Angesichts der starken Unwägbarkeiten auf dem internationalen Ölmarkt könnte ein beschleunigter Umbau des Energiesystems einen wichtigen Beitrag zu mehr Energiesicherheit leisten. Weitere Schritte lägen in einer konsequenten Anwendung von europäischem Wettbewerbsrecht im Energiesektor oder der Gründung staatlicher Ölgesellschaften nach dem Vorbild Japans und Südkoreas. Um europäische Unternehmen wirksam gegen unilaterale US-Sanktionen zu schützen, empfiehlt sich – neben der Stärkung des Euro als internationalem Zahlungsmittel im Energiehandel – auch die Anfechtung der Sanktionen per Klageverfahren vor US-Gerichten.

Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten

Unter den natürlichen Rohstoffen ist Öl von größter strategischer Bedeutung. Aufgrund seiner flexiblen und vielseitigen Einsatzmöglichkeiten ist es noch immer die wichtigste Energiequelle der Welt, vor allem im Güter- und Personentransport, aber auch als Grundstoff für die Plastikherstellung und die chemische Industrie. Öl hat sich als »ein unentbehrlicher Treibstoff für die arbeitsteilige Welt(verkehrs-)wirtschaft«¹ erwiesen, der die Integration von Ländern und Regionen in die Weltwirtschaft prägte und mit hin deren Globalisierung beförderte. Die angestrebte Transformation der Energiesysteme weltweit hat daran bisher kaum etwas geändert. Gleichzeitig war Öl immer auch ein Faktor von Macht- und Gegenmachtbildung, der die zyklische Ausbildung von Hegemonialsystemen und (Semi-)Peripherien mitbestimmt hat.²

Die Manipulation von Angebot und Nachfrage bei Erdöl in Form von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen durch Produzenten oder Konsumenten – im politischen und wissenschaftlichen Diskurs oft mit dem analytisch eher unscharfen Begriff der »Ölwaffe« bezeichnet – kann eine durchschlagende Wirkung hervorrufen, mit der sich eine Reihe politischer Zielsetzungen verfolgen lassen.³ Als effektives Instrument staatlicher Außenpolitik wurde ein solcher Einsatz von Wirtschaftssanktionen erstmals von der merkantilistischen Denkschule des 17. und 18. Jahrhunderts systematisiert.⁴ Von der auf freiem Handel gründenden

den liberalen Wirtschaftstheorie lange Zeit in den Schatten gestellt, ist das merkantilistische Denken in der politischen Praxis jüngst wieder stärker hervorgetreten.⁵

Anders als in der Vergangenheit theoretisiert und praktiziert, werden Wirtschaftssanktionen in Form von Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen bei Erdöl nicht mehr ausschließlich von Produzenten gegenüber Konsumenten oder umgekehrt verhängt.⁶ Neuerdings ist die US-Regierung in der Lage, unilaterale Sanktionen gegen Produzenten und deren Abnehmer einzusetzen, ohne dabei die eigenen Einfuhren oder Ausfuhren von Erdöl beschränken zu müssen.⁷ Insbesondere auf sogenannte Petrostaaten⁸ lässt sich so weitaus wirksamer Druck ausüben als mit einem

teenth and Eighteenth Centuries«, in: *World Politics*, 1 (1948) 1, S. 1–29 (10).

⁵ An prominenter Stelle etwa durch Peter Navarro, Wirtschaftsberater und Direktor des Office of Trade and Manufacturing Policy im Weißen Haus. Vgl. dessen Vortrag »Ricardo Is Dead. Long Live Fair, Balanced, and Reciprocal Trade«, gehalten am Institute of Politics der Harvard Kennedy School, 25.4.2019, <<https://iop.harvard.edu/forum/ricardo-dead-long-live-fair-balanced-and-reciprocal-trade>>. Im Gegensatz zur außenpolitischen Praxis scheint die intellektuelle Vorherrschaft der liberalen Wirtschaftstheorie weiterhin nahezu unangefochten.

⁶ Vgl. Hanns W. Maull, *Ölmacht. Ursachen, Perspektiven, Grenzen*, Köln 1975.

⁷ Dieser Einsatz richtet sich auch gegen relevante Dritte, die Dienstleistungen bereitstellen, um Erdöl aufsuchen, fördern, erwerben oder transportieren zu können. Thijs Van de Graaf, »The »Oil Weapon« Reversed? Sanctions against Iran and U.S.-EU Structural Power«, in: *Middle East Policy*, 20 (2013) 3, S. 145–163 (154).

⁸ Dieser Begriff bezeichnet Staaten, deren Haupteinnahmequelle sich maßgeblich aus dem Export von Erdöl und den daraus erzielten Erlösen speist. Vgl. Friedemann Müller, »Petrostaaten in der internationalen Politik«, in: Enno Harks/ Friedemann Müller (Hg.), *Petrostaaten. Außenpolitik im Zeichen von Öl*, Baden-Baden 2007, S. 11–17.

¹ Lutz Zündorf, *Das Weltsystem des Erdöls. Entstehungszusammenhang, Funktionsweise, Wandlungstendenzen*, Wiesbaden 2008, S. 100.

² Ebd.

³ Robert L. Paarlberg, »Food, Oil, and Coercive Resource Power«, in: *International Security*, 3 (1978) 2, S. 3–19.

⁴ Deren zentrale Prämisse lautete, dass die Vermehrung wirtschaftlichen Wohlstands kein Ziel an sich sei, sondern ein Mittel zur Ausübung von Macht. Jacob Viner, »Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seven-

klassischen Embargo oder Boykott. Diese Anwendungsart ist in der einschlägigen Literatur, die von einer tendenziell geringeren Wirksamkeit eines unilateralen gegenüber einem multilateralen Sanktions-einsatz ausgeht, bislang kaum erforscht.⁹

Rechtlicher Rahmen

In der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik erfolgte der Einsatz unilateraler Wirtschafts-sanktionen in Form von Beschränkungen bei der Aus- und Einfuhr von Erdöl traditionell auf zwei unterschiedliche Arten. Erstens untersagte die US-Regierung die *Ausfuhr* an ausgewählte Konsumenten entweder vollständig oder teilweise (Embargo). 1975 hatte es der Kongress mit dem *Energy Policy and Conservation Act of 1975* (EPCA) für den Zeitraum bis 2015 generell untersagt, Erdöl ohne vorherige Genehmigung durch das US-Handelsministerium zu exportieren. Zuletzt spielten selektive Beschränkungen der Ausfuhr von Erdöl und Erdölzeugnissen an einzelne Abnehmer keine herausgehobene Rolle.¹⁰ Im Rahmen der allgemeinen Exportkontrolle wurde zudem die Ausfuhr von Gütern, Technologien und Dienstleistungen beschränkt, die bei Aufsuchung, Förderung, Veredelung und Transport von Öl eingesetzt werden können. Schließlich implementierte die US-Regierung auch die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatierten multilateralen Sanktionen, die den Export veredelter Mineralölzeugnisse wie Treibstoff an einzelne Mitgliedstaaten untersagten. Dies betraf unter anderem die damalige Republik Rhodesien von Januar 1967 bis Dezember 1979 sowie Nordkorea ab September 2017.

Zweitens beschränkte die US-Regierung die *Einfuhr* von Erdöl und Erdölzeugnissen. Dies geschah zunächst umfassend per Quote, später selektiv für bestimmte Herkunftsländer (Boykott). Um die Einfuhr

von Erdöl und anderen Gütern zu beschränken, hat der Kongress seine verfassungsmäßige Kompetenz zur Regelung des Außenwirtschaftsverkehrs teilweise an den Präsidenten delegiert.¹¹ Paragraph 232(b) des *Trade Expansion Act of 1962* ermächtigt das Bureau of Industry and Security (BIS) im US-Handelsministerium – auf Initiative der US-Regierung oder privater Betroffener und in enger Abstimmung mit anderen Bundesbehörden –, eine mögliche Gefährdung der nationalen Sicherheit durch ausländische Einfuhren aller Art festzustellen und dem Präsidenten mögliche Gegenmaßnahmen zu empfehlen, wie Mengenkontingente, Gebühren, Zölle und Einfuhrverbote.¹²

Unter Umgehung des relativ langwierigen Verfahrens gemäß Paragraph 232 des *Trade Expansion Act of 1962* kann der Präsident zudem auf den *International Emergency Economic Powers Act of 1977* (IEEPA) zurückgreifen. Unter dem IEEPA hat der Kongress seine Kompetenz, den Außenwirtschaftsverkehr zu regeln, für den Fall eines nationalen Notstands nahezu vollständig an den Präsidenten übertragen.¹³ Dieser kann es natürlichen und juristischen US-Personen sodann unter Strafandrohung verbieten, Geschäfte mit ausländischen natürlichen oder juristischen Personen zu tätigen, die vom Office of Foreign Assets Control (OFAC) im US-Finanzministerium auf der Liste *Special-ly Designated Nationals (SDN) and Blocked Persons* geführt werden. Seit 2014 erstreckt sich dieses Transaktions-

11 Jeffrey P. Bialos, »Oil Imports and National Security: The Legal and Policy Framework for Ensuring United States Access to Strategic Resources«, in: *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, 11 (1989) 2, S. 235–300.

12 Zwischen Oktober 1962 und April 2019 untersuchte das US-Handelsministerium insgesamt 31 Fälle; elf Mal stellte es dabei eine Gefährdung der nationalen Sicherheitsinteressen durch die betreffenden Einfuhren fest. Davon ging es in acht Fällen um Erdöl und veredelte Mineralölzeugnisse. In fünf dieser acht Fälle wurde der Präsident aktiv. Dreimal verfügte er lediglich Genehmigungs- und Einfuhrgebühren. Im November 1979 und März 1982 verhängte er jeweils ein vollständiges Einfuhrverbot für iranisches und libysches Erdöl. Das zweite und bis heute bestehende Einfuhrverbot für iranisches Erdöl trat im Oktober 1987 in Kraft. Es geht zurück auf Paragraph 505 des *International Security and Development Cooperation Act of 1985*. Siehe Rachel F. Fefer/Keigh E. Hammond/Vivian C. Jones/Brandon J. Murrill/Michaela D. Platzer/Brock R. Williams, *Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress*, Washington, D.C.: CRS, 2.4.2019, S. 3.

13 Stephanie Zable, »What Comes after Tariffs: An IEEPA Primer«, in: *Lawfare Blog*, 19.7.2018, <<https://www.lawfareblog.com/what-comes-after-tariffs-ieepa-primer>>.

9 Exemplarisch und mit empirischem Fokus auf Erdöl siehe Michael E. Canes, »Country Impacts of Multilateral Oil Sanctions«, in: *Contemporary Economic Policy*, 18 (2000) 2, S. 135–144; Itay Fischendler/Lior Herman/Nir Maoz, »The Political Economy of Energy Sanctions: Insights from a Global Outlook 1938–2017«, in: *Energy Science & Social Research*, 34 (2017), S. 62–71.

10 Phillip Brown/Robert Pirog/Adam Vann/Ian F. Fergusson/Michael Ratner/Jonathan L. Ramseur, *U.S. Crude Oil Export Policy: Background and Considerations*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 31.12.2014 (CRS Report R43442), S. 28, 30.

verbot auch auf Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen, die sich zu 50 oder mehr Prozent unter der Kontrolle oder im Besitz von als SDN gelisteten natürlichen oder juristischen Personen befinden. Darüber hinaus wird das unter US-Jurisdiktion befindliche Vermögen dieser sogenannten SDNs blockiert.

Jeder Präsident seit der Amtszeit Jimmy Carters (1977–1981) hat durch vorherige Ausrufung eines nationalen Notstands den IEEPA aktiviert, um Ein- und Ausfuhren von Gütern und (Finanz-)Dienstleistungen selektiv oder umfänglich einzuschränken. Einer der Fälle, in denen davon auch die Einfuhr von Erdöl betroffen war, ist der faktische Boykott venezolanischen Erdöls seit Ende Januar 2019. Denn sofern es sich bei den gelisteten Akteuren um systemrelevante Einzelpersonen oder Unternehmen, Organisationen bzw. Einrichtungen handelt, die – wie etwa nationale Ölgesellschaften – eine Monopolstellung in dem betreffenden Land besitzen,¹⁴ kommt ein solches Transaktionsverbot faktisch einem generellen Boykott gleich.

Schon ein Teilausschluss vom Dollar kann für ausländische Finanzinstitutionen ruinöse Folgen haben.

Neben diesen sogenannten Primärsanktionen, die sich ausschließlich an natürliche und juristische US-Personen richten, tritt verstärkt auch der Einsatz sogenannter Sekundärsanktionen. Sie zielen auf ausländische natürliche und juristische Personen, die der US-Jurisdiktion – trotz expansiver Auslegung von deren Reichweite – nicht unterliegen. Mit Blick auf den Energiebereich begann diese Entwicklung im August 1996, als eine überparteiliche Mehrheit im Kongress gegen den Willen der damaligen Clinton-Administration den *Iran and Libya Sanctions Act of 1996* verabschiedete.¹⁵ Das 2006 nach Beendigung der Sanktionen gegen Libyen in *Iran Sanctions Act* (ISA) umbenannte Gesetz zielt in seiner derzeit gültigen Fassung auf ausländische natürliche und juristische Personen, die unter anderem Investitionen in den

iranischen Energiesektor ab einer Höhe von 20 Millionen Dollar pro Jahr tätigen, dem Land Benzin liefern, Güter und Dienstleistungen zur Förderung von Erdöl bereitstellen sowie iranisches Erdöl transportieren oder solche Lieferungen versichern.

Nach Feststellung eines Verstoßes muss der Präsident mindestens fünf Maßnahmen aus einem Menü von insgesamt 12 Handels- und Finanzbeschränkungen auswählen, die allesamt zum (Teil-)Ausschluss vom US-Markt führen. Diese Beschränkungen werden dann ausschließlich an US-Personen umgesetzt, die mit jenen ausländischen Personen, die unter dem ISA sanktioniert wurden, im festgelegten Umfang nicht mehr geschäftlich verkehren dürfen.¹⁶

Eine solche menü-basierte Anwendung unilateraler US-Sanktionen hat nach dem 11. September 2001 an Fahrt aufgenommen und betrifft eine wachsende Zahl von Aktivitäten. Neu hinzu kamen unter dem *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017* (CAATSA) etwa Investitionen ausländischer Personen in den Energie- und Rüstungssektor der russischen Volkswirtschaft sowie Rüstungslieferungen oder andere Geschäfte, an denen bestimmte, als SDN gelistete Personen beteiligt sind. Zwar sind Sekundärsanktionen nicht mit zivil- oder strafrechtlichen Folgen wie Bußgeldern oder Freiheitsstrafen verknüpft. Gleichwohl können Verstöße mitunter drastische wirtschaftliche Konsequenzen zeitigen, die denjenigen von Primärsanktionen ähneln – wie etwa ein Blockieren von unter US-Jurisdiktion befindlichem Vermögen. Zudem droht insbesondere ausländischen Finanzinstitutionen der Verlust ihrer bei US-Banken geführten Korrespondenzkonten. Bereits ein Teilausschluss vom Dollar kann potentiell ruinöse Folgen haben.

Während die US-Regierung die Ein- und Ausfuhr von Erdöl durch Primär- und Sekundärsanktionen beschränkt, lehnt sie ein solches Vorgehen durch andere Regierungen oder internationale Organisationen nicht nur konsequent ab, sondern geht seit Ende der 1970er Jahre mit Hilfe nationaler Gesetzgebung auch aktiv dagegen vor. Diese Bemühungen zielen hauptsächlich auf den Boykott der Arabischen Liga ab, der sich zunächst gegen die zionistische Bewegung im britischen Mandatsgebiet von Palästina und ab 1948 gegen den Staat Israel richtete. Über eigene Staatsbürger und Unternehmen hinaus werden dabei

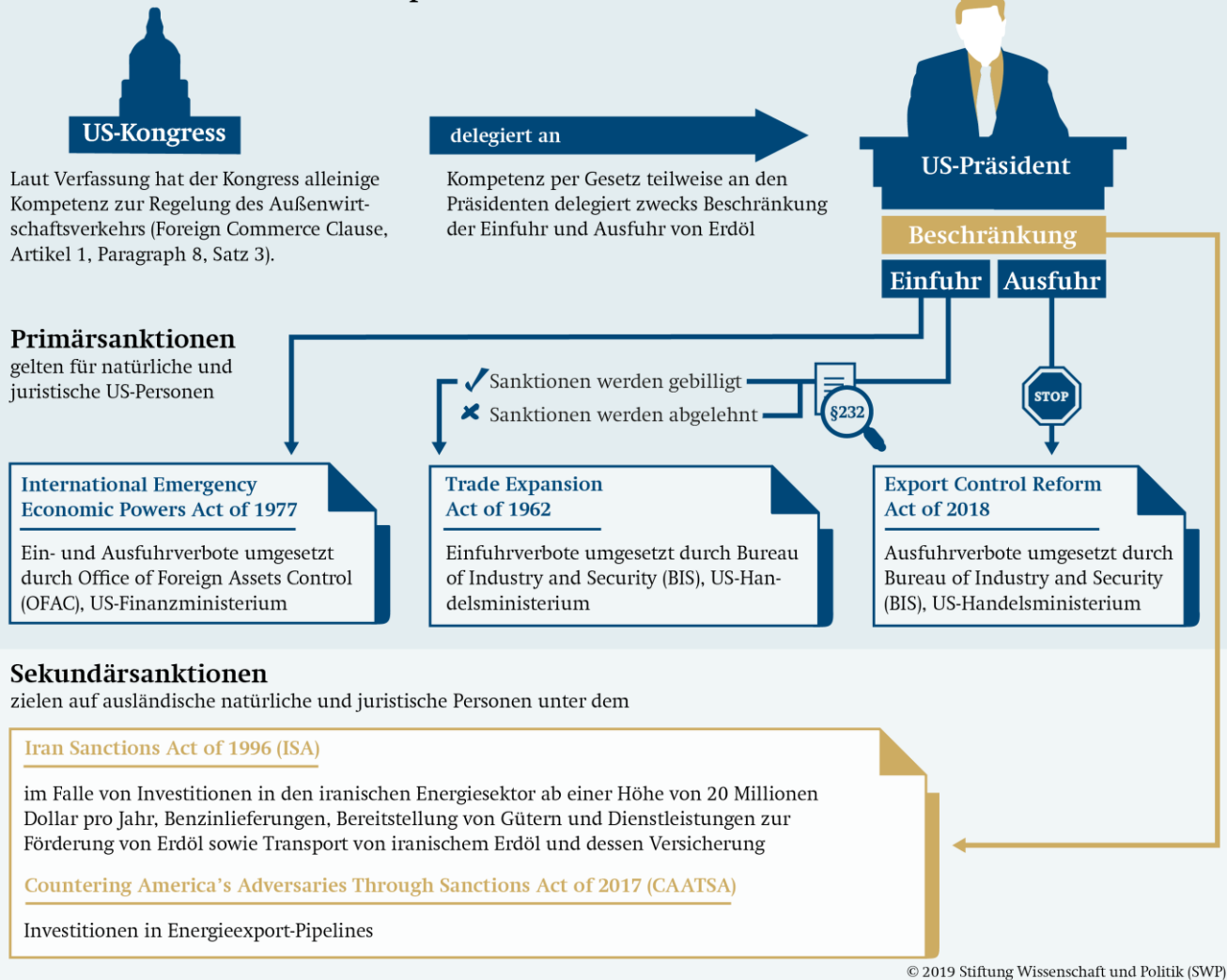
¹⁴ Rund 55 Prozent der weltweiten Ölförderung erfolgen durch staatliche Ölgesellschaften außerhalb der Vereinigten Staaten. Patrick R.P. Heller/David Mihalyi/Morgan D. Bazilian, »Oil's Power Players«, in: *Foreign Policy* (online), 5.6.2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/06/05/oils-power-players/>>.

¹⁵ Edward L. Morse, »A New Political Economy of Oil?«, in: *Journal of International Affairs*, 53 (1999) 1, S. 1–29 (17f).

¹⁶ Sascha Lohmann, *Zwang zur Zusammenarbeit. Unilaterale US-Sekundärsanktionen gegen den Iran setzen europäische Akteure auch zukünftig unter Druck*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2015 (SWP-Aktuell 54/2015), S. 3.

Abbildung 1

Einsatz von US-Sanktionen: Kompetenzen und Verfahren



auch ausländische Regierungen ins Visier genommen, deren heimische Firmen mit Israel Handel betreiben. Wird dieser sekundäre Boykott befolgt, müssen sowohl natürliche als auch juristische US-Personen damit rechnen, dass ihnen das amerikanische Finanzministerium Steuererleichterungen verwehrt. Darüber hinaus kann das im BIS angesiedelte Office of Antiboycott Compliance hohe Geldbußen erlassen, Bundesgerichte können auch Freiheitsstrafen von bis zu 20 Jahren verhängen. Der *No Oil Producing and Exporting Cartels Act* (NOPEC) wurde erstmals im Juni 2000 in den Kongress eingebracht und seither wiederholt vorgelegt, ohne bislang jedoch verabschiedet zu werden. Mit dem Entwurf drängen einzelne Abgeordnete und Senatoren darauf, den Mitgliedsländern

der Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) ihre staatliche Immunität zu entziehen, damit Kartellrechtsklagen gegen deren nationale Ölgesellschaften vor US-Gerichten möglich werden.¹⁷

17 Die OPEC, 1960 in Bagdad von den fünf erdölexportierenden Staaten Irak, Iran, Kuwait, Saudi-Arabien und Venezuela gegründet und fortan in Wien ansässig, war ursprünglich eine Reaktion auf das von US-Präsident Dwight D. Eisenhower 1959 geschaffene Einfuhrquotenprogramm für Erdöl. Morse, »A New Political Economy of Oil?« [wie Fn. 15], S. 8–11.

Wandel im Einsatz

Die US-Regierung setzte unilaterale Wirtschaftssanktionen in Form von Aus- und Einfuhrbeschränkungen für Erdöl nach Ende des Zweiten Weltkriegs eher behutsam ein, denn die Vereinigten Staaten waren abhängig von Importen und mussten Versorgungslücken sowie Preisvolatilität befürchten. Gegenwärtig jedoch ist Washington in der komfortablen Lage, mit Hilfe ökonomischer Sanktionen die Handelsströme von Produzenten wegleiten und deren Exportvolumina erheblich verringern zu können, ohne einen weltweiten Versorgungsengpass oder Preisanstieg gewärtigen zu müssen. Dafür sind weder diplomatische Mittel nötig, um eine Koalition aus Konsumenten zu schmieden und über längere Zeit zusammenzuhalten, noch muss auf militärische Mittel wie Blockaden zur See oder Belagerungen an Land zurückgegriffen werden.¹⁸

Die US-Sanktionspolitik profitiert von der Spitzenposition des Landes bei der Förderung fossiler Energieträger.

Dieser Wandel weg von einem zurückhaltenden, hin zu einem offensiven Einsatz unilateraler US-Sanktionen gegen Petrostaaten wird maßgeblich von der Dominanz des Dollars auf den internationalen Finanzmärkten ermöglicht.¹⁹ Der starke Gebrauch der US-Währung zeigt sich vor allem im Portfolio ausländischer Zentralbanken, die den Dollar als Reservemittel halten, sowie im internationalen Zahlungsverkehr privater Wirtschaftsakteure, insbesondere beim Handel mit Erdöl. Dieser wird als Relikt aus dem 20. Jahrhundert noch immer überwiegend in der US-Währung fakturiert. Der weltweite Gebrauch des Dollars dient der US-Regierung als hinreichender Anknüpfungstatbestand, um ihre Autorität auch auf natürliche und juristische Personen jenseits der eigenen Landesgrenze auszuweiten.²⁰

¹⁸ Eine Seeblockade kam im Fall der zunächst unilateralen US- und wenig später dann multilateralen VN-Sanktionen gegen irakische Ölexporte ab Mitte August 1990 zum Einsatz. Michael R. Gordon, »Bush Orders Navy to Halt All Shipments of Iraq's Oil and Almost All Its Imports«, in: *New York Times*, 13.8.1990.

¹⁹ Sascha Lohmann, »US-Währungspolitik«, in: Thomas Jäger (Hg.), *Die Außenpolitik der USA*, Wiesbaden 2017, S. 203 – 221 (207f).

²⁰ Diese ausgreifende Interpretation des völkerrechtlichen Nationalitätsprinzips ist jedoch höchst umstritten. Vgl.

Der Einsatz unilateraler Primär- und Sekundär-sanktionen auf dem internationalen Ölmarkt erfolgt an unterschiedlichen Ansatzpunkten entlang der gesamten Wertschöpfungskette: von der Aufsuchung und Förderung (*upstream*) über den Transport (*midstream*) bis hin zu Weiterverarbeitung und Verteilung an den Endverbraucher (*downstream*).²¹ Neben den nationalen Ölgesellschaften und ihren jeweiligen Abnehmern gehören auch deren Banken und (Rück-)Versicherer zum Kreis potentieller Ziele. Zusätzlich können das Handels- und das Außenministerium in Washington die Exportkontrolle verschärfen, um Petrostaaten etwaig benötigte militärische und zivil-militärische Güter, Technologien und Dienstleistungen vorzuenthalten.

Neben der Dollardominanz profitiert die US-Regierung von dem Umstand, dass die Vereinigten Staaten unlängst wieder die weltweite Spitzenposition bei der Förderung fossiler Energieträger übernommen haben. Zwischen September 2008 und September 2019 hat sich die heimische Produktion von Erdöl mehr als verdreifacht – von durchschnittlich 4 Millionen auf 12,5 Millionen Barrel pro Tag.²² Die marktgetriebene Förderung unterscheidet die USA von den Produzentenländern im Nahen und Mittleren Osten. Im Jahr 2019 liegen die Vereinigten Staaten bei der Fördermenge weltweit an der Spitze.²³ Zugleich sank die Einfuhr ausländischen Erdöls auf einen historisch niedrigen Wert; sie betrug 2018 durchschnittlich nur noch 7,8 Millionen Barrel pro Tag.²⁴ Die Nettoimporte von Petroleum (Importe minus Exporte allen Erdöls sowie sämtlicher Mineralölerzeugnisse) fielen auf

Sascha Lohmann, *Extraterritoriale US-Sanktionen. Nur US-Gerichte können den weltweiten Vollzug nationalen Rechts wirksam begrenzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2019 (SWP-Aktuell 31/2019), S. 6f.

²¹ Llewelyn Hughes/Austin Long, »Is There an Oil Weapon? Security Implications of Changes in the Structure of the International Oil Market«, in: *International Security*, 39 (2015) 3, S. 152 – 189.

²² Energy Information Agency, U.S. *Field Production of Crude Oil* (online), 29.11.2019, <<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRFPUS2&f=M>>.

²³ Statista, *Top-10-Länder bei der Erdölförderung weltweit im Jahr 2019* (in Millionen Barrel pro Tag), 3.7.2019, <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/417436/umfrage/erdoelfoerderung-weltweit-nach-laendern/>>.

²⁴ Da US-Raffinerien darauf ausgerichtet sind, das aus Nahost eingeführte schwere Erdöl zu veredeln, wäre ein Umstieg auf das selbstproduzierte leichtere Öl mit weitaus höheren Kosten verbunden als eine fortgesetzte Einfuhr.

2,2 Millionen Barrel pro Tag oder rund 11 Prozent des Gesamtverbrauchs – der niedrigste Anteil seit 1957.²⁵

Nachdem der Kongress das Ausfuhrverbot für Erdöl im Dezember 2015 aufgehoben hat, sind die Exporte von US-amerikanischem Erdöl und Erdgas stark angestiegen.²⁶ 2018 exportierten die Vereinigten Staaten rund 2,2 Millionen Barrel Erdöl pro Tag; Ende des Jahres übertraf die Ausfuhr zum ersten Mal seit 1948/52 wieder die Einfuhr.²⁷ Von dem ebenfalls gestiegenen Export von verflüssigtem Erdgas (*Liquefied Natural Gas, LNG*) ging in der ersten Jahreshälfte 2019 rund ein Drittel nach Europa.²⁸ Mit dem Export von US-amerikanischem LNG – das Under Secretary of Energy Mark W. Menezes als »Freiheitsgas« rühmte, Assistant Secretary for Fossil Energy Steven Winberg als »Freiheitsmolekül«²⁹ – sollen europäische und asiatische Verbündete nicht nur verlässlich mit Energie versorgt, sondern auch aus ihrer Abhängigkeit von geopolitischen Gegnern herausgelöst werden.

Der Wandel vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur fossiler Energieträger hat in den Vereinigten Staaten das neue Bewusstsein geschaffen, nicht mehr Knappheit fürchten zu müssen, sondern aus einer Fülle an Energie schöpfen zu können. Während des Präsidentschaftswahlkampfes von 2016 versprach Donald Trump, im Falle seines Sieges die Abhängigkeit von ausländischen Energie-Einfuhren zu beenden.³⁰ Am Tag der Amtsübernahme im Januar 2017

stellte er seinen »America First Energy Plan« vor, der darauf zielte, das Land durch die Förderung fossiler Energieträger unabhängig von Energieimporten zu machen. Im August 2019 verkündete Präsident Trump in einer Rede schließlich das Ende amerikanischer Abhängigkeit von ausländischen Energieimporten. Zur nächsten Aufgabe erklärte er sodann das Streben nach »Energiedominanz«³¹ – ein Ziel, das auch schon in der Nationalen Sicherheitsstrategie angelegt war, die seine Administration Ende 2017 veröffentlichte.³²

Damit einher geht die völlige Abkehr von dem Bemühen, den Erdölverbrauch nachhaltig zu reduzieren, ohne das sich Versorgungssicherheit dauerhaft wohl kaum erhalten lässt.³³ Jenseits der unnachgiebigen Rhetorik des »America First« spiegelt diese Position einen unter außenpolitischen Eliten der USA seit längerem bestehenden Konsens wider, wonach das wirkmächtige »Energiearsenal« des Landes aktiv eingesetzt werden solle, um außenpolitische Ziele zu verfolgen.³⁴ Insbesondere Petrostaaten sind dabei nun in den Fokus gerückt.³⁵

25 Rund 43 Prozent der Einfuhren stammen aus Kanada, rund 15 Prozent aus der Region des Persischen Golfs, hauptsächlich Saudi-Arabien.

26 Philip Brown, *U.S. Crude Oil Exports to International Destinations*, Washington, D.C.: CRS, 30.1.2017 (CRS Insight 10604).

27 Energy Information Administration, *Oil Imports and Exports*, 29.5.2019, <https://www.eia.gov/energyexplained/index.php?page=oil_imports>.

28 Siehe European Commission, *EU-U.S. LNG Trade. U.S. Liquefied Natural Gas (LNG) Has the Potential to Help Match EU Gas Needs*, 25.7.2019, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158271.pdf>.

29 Beide Zitate finden sich in United States Department of Energy, »Department of Energy Authorizes Additional LNG Exports from Freeport LNG«, Press Release, 28.5.2019, <<https://www.energy.gov/articles/departments-energy-authorizes-additional-lng-exports-freeport-lng>>.

30 »Imagine a world in which our foes, and the oil cartels, can no longer use energy as a weapon.« Zitiert in: »Donald Trump's »America First« Energy Policy Address« [Full Transcript], *People's Pundit Daily*, 27.5.2016, <<https://www.peoplespunditdaily.com/policy/2016/05/27/donald-trumps-america-first-energy-policy-address-full-transcript>>.

31 »We have real independence. But what we want now is not independence; we want American energy dominance. Dominance.« The White House, »Remarks by President Trump on American Energy and Manufacturing«, 13.8.2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-american-energy-manufacturing-monaco-pa/>>.

32 The White House, *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C., Dezember 2017, S. 22, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>>.

33 Vgl. Steve A. Yetiv, *Myths of the Oil Boom: American National Security in a Global Energy Market*, Oxford: Oxford University Press, 2015, S. 197–204.

34 Dieser Begriff stammt aus einem Kommentar, den Leon Panetta, CIA-Direktor und Verteidigungsminister unter Präsident Obama, zusammen mit Stephen Hadley, einst Nationaler Sicherheitsberater von Präsident George W. Bush, veröffentlichte. Leon E. Panetta/Stephen J. Hadley, »The Oil Export Ban Harms National Security«, in: *Wall Street Journal*, 19.5.2015.

35 Hierbei zeigen sich Parallelen zu Petrostaaten, deren »aggressivere« Außenpolitik vom Ressourcenreichtum befördert wird, vermittelt durch innenpolitische Voraussetzungen wie den Regimetyp oder die Verteilung der Einnahmen aus dem Ölverkauf. Vgl. Jeff D. Colgan, *Petro-Aggression: When Oil Causes War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, S. 3ff.

Islamische Republik Iran

Anfang Mai 2018 kündigte Präsident Trump an, eines seiner zentralen Wahlversprechen zu erfüllen und den Verpflichtungen nicht mehr nachzukommen, die sein Amtsvorgänger Obama unter dem Atomabkommen mit dem Iran (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) eingegangen war. Die seit Januar 2016 ausgesetzten Primär- sowie atombezogenen Sekundärsanktionen traten nachfolgend – in zwei Tranchen im August und November 2018 – wieder in Kraft. Die zweite Tranche enthielt unter anderem jene Maßnahmen, welche auf die gesamte Wertschöpfungskette im Energiesektor abzielen, einschließlich Förderung, Verkauf und Transport iranischen Erdöls. Als vorrangiges Instrument einer »Strategie des maximalen Drucks« haben die unilateralen US-Sanktionen der Führung in Teheran massive wirtschaftliche Kosten auferlegt. Dadurch soll den von Außenminister Michael Pompeo aufgestellten zwölf Forderungen nach einem grundlegenden Wandel in der iranischen Atom-, Regional- und Innenpolitik der notwendige Nachdruck verliehen werden.³⁶

Seit der Islamischen Revolution 1979 lag der iranische Energiesektor die meiste Zeit im Fadenkreuz unilateraler US-Sanktionen. Den wirkungsvollsten Mechanismus zur Reduzierung iranischer Ölexporte schuf der Kongress Ende 2011, als eine überparteiliche Mehrheit gegen den Willen der Obama-Administration den *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012) verabschiedete. Dessen Paragraph 1245(d) ermächtigt den US-Finanzminister, ausländische Finanzinstitutionen vom Gebrauch des Dollars auszuschließen. Konkret können dafür heimische Banken angewiesen werden, ihre Korrespondenzkonten mit solchen ausländischen Finanzinstitutionen zu beschränken oder ganz zu schließen, die »signifikante Finanztransaktionen« unter Beteiligung der Iranischen Zentralbank oder einer anderen als SDN gelisteten iranischen Bank tätigen. Auch ausländische Zentralbanken, die Zahlungen für den Erwerb iranischen Öls abwickeln, können demnach vom Dollar ausgeschlossen werden. Der Passus trat Ende Juli 2012 in Kraft, kurz nachdem die EU einen Boykott für iranisches Erdöl verhängt hatte. Europäi-

sche Unternehmen gerieten also nicht in die Zwickmühle, sich zwischen dem iranischen und dem US-Markt entscheiden zu müssen.

Aus Sorge, dass Paragraph 1245 des NDAA 2012 den Preis auf dem internationalen Ölmarkt in die Höhe treiben könnte, verpflichtete der Kongress die Administration, alle 60 Tage über das weltweite Angebot von Erdöl und die Auswirkungen eines Rückgangs iranischer Ölexporte zu berichten. Um darüber hinaus andere nichtintendierte Wirkungen zu dämpfen, konnte das US-Außenministerium den Heimatländern ausländischer Finanzinstitutionen jeweils für 180 Tage gültige Significant Reduction Exceptions (SRE) gewähren. Diese Ausnahmegenehmigungen erlaubten es einzelnen Staaten, auch weiterhin iranisches Erdöl einzuführen. Voraussetzung dafür war jedoch eine vorherige »signifikante« Reduktion der Einfuhr iranischen Öls um rund 18 Prozent des gezahlten Preises.

»Maximaler Druck« – die US-Sanktionen haben Teheran massive wirtschaftliche Kosten auferlegt.

Aufgrund des Anfang Juli 2012 in Kraft getretenen EU-Embargos für iranisches Erdöl gewährte das US-Außenministerium den zehn noch verbliebenen europäischen Importeuren ab September 2012 und bis zum Inkrafttreten des JCPOA im Januar 2016 halbjährlich jeweils SREs.³⁷ Nachdem Japan bereits im Mai 2012 die erste SRE erhalten hatte, folgten im Dezember 2012 China, Indien, Malaysia, Singapur, Sri Lanka, Südafrika, Südkorea, Taiwan und die Türkei. Durch die Einfuhrreduktionen dieser Länder sanken die iranischen Ölexporte zwischen Februar 2012 und November 2013 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um fast die Hälfte auf rund 1,1 Millionen Barrel pro Tag. Die aus dem Verkauf erzielten Erlöse, mit denen ursprünglich fast die Hälfte der iranischen Staatsausgaben bestritten wurde, gingen um insgesamt rund 40 Milliarden Dollar zurück.³⁸

Ursprünglich sollte durch Paragraph 1245 des NDAA 2012 weniger die iranische Ölausfuhr reduziert als vielmehr die Iranische Zentralbank isoliert werden. Das änderte sich jedoch, nachdem deutlich

36 United States Department of State, »After the Deal: A New Iran Strategy«, Remarks by Secretary of State Mike R. Pompeo at The Heritage Foundation in Washington, D.C., 21.5.2018, <<https://www.state.gov/after-the-deal-a-new-iran-strategy/>>.

37 Dies betraf Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Polen, Spanien und die Tschechische Republik.

38 Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Washington, D.C.: CRS, 11.10.2013, Summary.

geworden war, welche Wirkung dieses Instrument entfaltete. Ein Jahr später verschärfte der Kongress Paragraph 1245 des NDAA 2012, als er den *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012* verabschiedete. Dessen Paragraph 504 legte fest, dass internationale Finanzinstitutionen ab Anfang Februar 2013 in Dollar fakturierte Zahlungen aus dem Ölgeschäft mit dem Iran nur noch auf einem im Heimatland geführten Treuhandkonto der jeweils beteiligten Bank tätigen durften. Mit dem entsprechenden Guthaben konnte die iranische Führung fortan lediglich humanitäre oder landwirtschaftliche Güter und Dienstleistungen in dem jeweiligen Lande erwerben und damit keine harte Währung mehr repatriieren.

Mit dem *Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012*, den der Kongress Anfang Januar 2013 als Teil des Ausgabenbewilligungsgesetzes für das Verteidigungsministerium (NDAA 2013) verabschiedete, zielte die US-Regierung – neben der Abwicklung von Zahlungen aus dem Ölgeschäft unter Beteiligung der Iranischen Zentralbank – auch auf den Erwerb iranischen Öls. Dessen Absatz 1244 löst zudem Sekundärsanktionen unter anderem gemäß dem ISA aus, sofern ausländische Unternehmen mit Geschäftspartnern aus dem iranischen Schifffahrts- und Energiesektor Handel betreiben. Sekundärsanktionen in Form eines Verlustes von Korrespondenzkonten drohen überdies internationalen Finanzinstitutionen, wenn sie Transaktionen abwickeln, bei denen die als SDN gelisteten National Iranian Oil Company, National Iranian Tanker Company und Islamic Republic of Iran Shipping Lines involviert sind.³⁹

Die Obama-Administration konnte den verschärften Paragraphen 1245 des NDAA 2012 nicht einseitig zurücknehmen, nachdem im Januar 2016 das JCPOA in Kraft getreten war, sondern ihn lediglich mit Verweis auf das nationale Sicherheitsinteresse alle 120 Tage aussetzen. Nur auf diesem Wege war es ohne Mitwirkung des Kongresses auch möglich gewesen, die unter dem JCPOA eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich umzusetzen. Dadurch entfiel so gleich die Notwendigkeit, SREs an die jeweiligen Heimatländer der ausländischen Käufer iranischen Öls zu vergeben. Unter dem Joint Plan of Action (JPOA), der als Vorgänger des JCPOA seit November 2013 in Kraft war, konnten China, Indien, Japan,

Südkorea, Taiwan und die Türkei weiterhin begrenzte Mengen von insgesamt rund einer Million Barrel pro Tag einführen (die tatsächlich etwas höher ausfielen). Da Paragraph 1245 des NDAA 2012 zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgesetzt war, flossen entsprechende Zahlungen jedoch weiterhin auf Treuhandkonten. Der iranischen Führung wurde aber erlaubt, monatlich eine Summe von rund 700 000 Dollar daraus zu repatriieren.⁴⁰

Auch die Trump-Administration setzte Paragraph 1245 des NDAA 2012 mehrmals aus, als sie die Verpflichtungen unter dem JCPOA noch einhielt. Dies geschah dreimal, im Mai und September 2017 sowie im Januar 2018. Als Trump dann im Mai 2018 ankündigte, alle atombezogenen US-Sekundärsanktionen wieder einzusetzen, waren von den mehr als 20 Abnehmern iranischen Erdöls, die es vor 2011 gegeben hatte, nur noch acht übrig. Im Gegensatz zur Praxis der Obama-Administration wurde jetzt auch iranisches Kondensat erfasst, das bei der Ölproduktion als Beiprodukt anfällt und bis dahin hauptsächlich von Südkorea importiert wurde. Nachdem Anfang November 2018 der Paragraph 1245 des NDAA 2012 erneut in Kraft getreten war, vergab die Trump-Administration noch einmal SREs an China, Indien, Japan, Südkorea, die Türkei, Taiwan, Griechenland und Italien. Zu diesem Zeitpunkt hatten die drei letztgenannten Länder ihre Einfuhren bereits eingestellt.⁴¹ Im April 2019 teilte das US-Außenministerium den verbliebenen vier Ländern mit, es werde deren Anfang Mai 2019 ablaufende SREs kein zweites Mal erneuern, um die iranischen Erdölexporte gänzlich auszutrocknen.⁴²

Damit hatte sich der damalige Nationale Sicherheitsberater John Bolton mit seinem konfrontativen Kurs, die iranischen Ölexporte auf null zu bringen, gegen verbliebenen Widerstand im US-Außenminis-

³⁹ United States Department of the Treasury, *OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community*, 25.3.2019, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria_shipping_advisory_03252019.pdf>.

⁴⁰ United States Department of State, Office of the Spokesperson, *Guidance Relating to the Provision of Certain Temporary Sanctions Relief in Order to Implement the Joint Plan of Action Reached on November 24, 2013, Between the P5+1 and the Islamic Republic of Iran*, 20.1.2014, <<https://2009-2017.state.gov/p/nea/rls/220049.htm>>.

⁴¹ Kenneth Katzman, *Iran Oil Sanctions Exceptions Ended*, Washington, D.C.: CRS, 24.4.2019 (CRS Insight), <<https://fas.org/sgp/crs/mideast/IN11108.pdf>>.

⁴² United States Department of State, »Decision on Imports of Iranian Oil«, Press Statement, 22.4.2019, <<https://www.state.gov/decision-on-imports-of-iranian-oil/>>.

terium durchgesetzt.⁴³ Bolton sorgte auch dafür, dass die Sanktionen flächendeckend umgesetzt und offenkundige Verstöße geahndet wurden.⁴⁴ Während Japan, Indien und Südkorea ihre Einfuhren zu diesem Zeitpunkt eingestellt hatten, importierten Syrien und China – sowie anscheinend auch die Türkei – weiterhin iranisches Öl. Ein Teil der Lieferungen an Syrien (rund 100 000 Barrel) fällt dabei nicht unter US-Sanktionen, da sie in Form von Schuldscheinen bezahlt werden. Ein anderer Teil ist jedoch von US-Sanktionen betroffen.

Dazu gehörten etwa die 2,1 Millionen Barrel iranischen Öls, die sich auf dem Tanker *Grace 1* befanden. Diesem war Ende Mai 2019 aufgrund von Unregelmäßigkeiten die panamaische Flagge entzogen worden. Anfang Juli brachte ein britisches Marinekommando nach Intervention Washingtons das Schiff auf, als es ins Mittelmeer einfuhr. Zuvor hatten die Behörden des britischen Überseegebiets Gibraltar eigens die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um den Tanker gemäß EU-Recht beschlagnahmen zu können. Nach einer gerichtlichen Anordnung wurde das nunmehr unter iranischer Flagge fahrende und in *Adrian Darya 1* umbenannte Schiff im August 2019 wieder freigelassen, obwohl ein Antrag des US-Justizministeriums auf ein neues Verfahren vorlag.⁴⁵ Zuvor hatte die iranische Botschaft in London schriftlich versichert, kein den unilateralen EU-Sanktionen zuwiderlaufendes Ziel wie etwa Raffinerien an der syrischen Küste anzusteuern (was dann aber doch geschah). Anschließend drohten Vertreter der Trump-Administration allen Banken und Hafenbetreibern,

die fortan mit dem Schiff wirtschaftlich in Berührung kommen würden, mit unilateralen Sanktionen,⁴⁶ und ein Bundesgericht in Washington D.C. ordnete dessen Beschlagnahme an.⁴⁷

Der Hauptfokus richtete sich auf China, dessen Regierung als einzig verbliebener zahlender Importeur iranischen Öls den US-Sanktionen offen zuwiderhandelte. Zwar sanken die iranischen Exporte dorthin 2019 im Vergleich zum Vorjahr um rund zwei Drittel. Dessen ungeachtet erhielt China im Juni nach offiziellen Angaben der staatlichen Zollbehörde rund 200 000 Barrel iranischen Öls (im Wert von 453 Millionen Dollar).⁴⁸ Ein Großteil davon lagert seither in chinesischen Häfen und gilt rechtlich daher weder als erworben noch als offiziell eingeführt.⁴⁹ Gleichwohl verhängte das US-Außenministerium im Juli und September 2019 erstmals Sekundärsanktionen gegen chinesische Unternehmen und Einzelpersonen, die an der fortgesetzten Einfuhr iranischen Öls beteiligt waren.⁵⁰ Unterdessen hatte sich die China National Petroleum Corporation aus dem iranischen Gasfeld *South Pars* zurückgezogen, wie zuvor schon die französische *TOTAL* aufgrund drohender US-Sanktionen.⁵¹

43 Humeyra Pamuk/Timothy Gardener, »How Trump's Hawkish Advisors Won Debate on Iran Oil Sanctions«, *Reuters*, 1.5.2019.

44 In einer Art Katz-und-Maus-Spiel müssen dafür die jeweiligen Routen der unter iranischer oder anderer Flagge fahrenden Öltanker per Satellit nachverfolgt werden, während deren Besatzungen mitunter versuchen, unerkannt zu bleiben, indem sie Transponder abschalten oder den Schiffsnamen ändern. Michael Forsythe/Ronen Bergman, »To Evade Sanctions on Iran, Ships Vanish in Plain Sight«, in: *New York Times*, 2.7.2019; Anjali Singvi/Edward Wong/Denise Lu, »Defying U.S. Sanctions, China and Others Take Oil from 12 Iranian Tankers«, in: *New York Times*, 3.8.2019; Roslan Khasawneh/A. Ananthalakshmi, »Exclusive: China-owned Oil Tanker Changes Name in Apparent Effort to Evade U.S. Sanctions«, *Reuters*, 16.8.2019.

45 Zur Entscheidungsbegründung siehe die rechtliche Erläuterung der Regierung Gibraltars (online), <<https://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2019s164.pdf>>.

46 United States Department of State, Spokesperson Morgan Ortagus, »Iranian Vessel *Grace 1*«, Press Statement, 15.8.2019, <<https://www.state.gov/iranian-vessel-grace-1/>>.

47 Department of Justice, Office of Public Affairs, »Unsealed Warrant and Forfeiture Complaint Seek Seizure of Oil Tanker »Grace 1« for Unlawful Use of U.S. Financial System to Support and Finance IRGC's Sale of Oil Products to Syria«, 16.8.2019, <<https://www.justice.gov/opa/pr/unsealed-warrant-and-forfeiture-complaint-seek-seizure-oil-tanker-grace-1-unlawful-use-us>>.

48 Sharon Cho/Alfred Cang, »China's Still Taking Iran Oil Weeks after U.S. Toughened Sanctions«, *Bloomberg*, 26.7.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-26/china-s-still-taking-iran-oil-weeks-after-u-s-toughens-sanction>>.

49 »Millions of Barrels of Iranian Oil Are Piled Up in China's Ports«, *Bloomberg*, 22.7.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-22/millions-of-barrels-of-iranian-oil-are-piled-up-in-china-s-ports>>.

50 Michael R. Pompeo, Secretary of State, »The United States To Impose Sanctions on Chinese Firm Zhuhai Zhenrong Company Limited for Purchasing Oil from Iran«, Press Statement, 22.7.2019, <<https://www.state.gov/the-united-states-to-impose-sanctions-on-chinese-firm-zhuhai-zhenrong-company-limited-for-purchasing-oil-from-iran/>>.

51 Benoit Faucon, »China Pulls Out of Giant Iranian Gas Project«, in: *Wall Street Journal*, 6.10.2019.

Teheran machte zwar seine Drohung nicht wahr, die Straße von Hormus zu schließen, nachdem sich die Trump-Administration vom JCPOA abgewandt und die unilateralen US-Sanktionen wieder eingesetzt hatte.⁵² Doch im Rahmen einer kalkulierten Eskalationsstrategie begann die iranische Führung im Mai 2019 damit, die Europäer unter Druck zu setzen, indem sie die unter dem JCPOA eingegangenen Verpflichtungen zur Begrenzung ihres Atomprogramms schrittweise aussetzte. Zudem kam es wiederholt zu Sabotageakten gegen passierende Öltanker, gegen Ölproduktionsanlagen sowie Ölpipelines. Diese Vorfälle wurden von der US-Regierung allesamt den iranischen Revolutionsgarden zur Last gelegt.

Die unilateralen US-Sanktionen treiben die Eskalationsspirale am Persischen Golf voran.

Washington stuft die Revolutionsgarden im April 2019 als ausländische terroristische Vereinigung ein und setzte im Juni das Büro des iranischen Revolutionsführers auf die SDN-Liste. Neben diesen Maßnahmen war es die Reduzierung der iranischen Ölexporte, die letztlich den Ausschlag dafür gab, dass die Führung in Teheran ihre bis dato verfolgte Strategie der strategischen Geduld aufgab und ihrerseits einen Eskalationskurs einschlug. Laut wissenschaftlichem Dienst des iranischen Parlaments hatte der Nationale Entwicklungsfonds, in den die Einnahmen aus dem Ölverkauf fließen und dem zuletzt wiederholt Gelder für notwendige Ausgaben entnommen worden waren, seit Februar 2019 keine neuen Zuwendungen aus dem Haushalt mehr erhalten.⁵³ Der Entwicklungsfonds wurde, ebenso wie die Iranische Zentralbank, im September 2019 von Washington als Unterstützer des internationalen Terrorismus gelistet. Damit reagierte die US-Regierung auf Angriffe gegen saudi-arabische Ölanlagen, die sie der iranischen Führung zur Last legte.⁵⁴ In der Folge werden internationale

Banken auf absehbare Zeit nicht mehr nur Abstand von Zahlungen für den Erwerb iranischen Erdöls nehmen, sondern auch von der Abwicklung des rein humanitären Warenverkehrs. Der Einsatz unilateraler US-Sanktionen treibt die Eskalationsspirale am Persischen Golf voran, die mittlerweile kaum noch zu kontrollieren ist.

Bolivarische Republik Venezuela

Mit Blick auf Venezuela ist die Politik der Trump-Administration auf die Abhaltung freier und fairer Wahlen ausgerichtet – ein Ziel, dem Präsident Nicolás Maduro entgegensteht. Dieser hatte Mitte 2017 eine Verfassungsgebende Versammlung einberufen und dort eigene Unterstützer platziert. Das Gremium existiert als Parallelparlament neben der Nationalversammlung, die seit Ende 2015 von der Opposition kontrolliert wird. Im Mai 2018 erfolgte die umstrittene Wiederwahl von Präsident Maduro; kurz vor Beginn seiner zweiten Amtszeit sprach ihm die Nationalversammlung Mitte Januar 2019 die Legitimität ab. Wenig später wurde Juan Guaidó, der Präsident der Nationalversammlung, zum Übergangspräsidenten des Landes ernannt. Dieser Schritt basierte auf Artikel 233 der venezolanischen Verfassung, der die Vertretung des Präsidenten im Falle einer Abwesenheit regelt. Seither ringen Guaidó und Maduro um die Macht.⁵⁵

Guaidó wurde von den Vereinigten Staaten und (bis Ende 2019) insgesamt 54 weiteren Nationen als offizieller Vertreter seines Landes anerkannt, darunter einer Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten einschließlich Deutschland. Dagegen halten unter anderem China, der Iran, Kuba, Russland und die Türkei an Maduro als legitimer Präsident fest. Die Trump-Administration setzt in diesem Konflikt neben diplomatischer Unterstützung und humanitärer Hilfe vorrangig auf den Einsatz unilateraler Sanktionen. Dadurch soll die venezolanische Ausfuhr von Erdöl als Haupteinnahmequelle von Präsident Maduros Regierung ausgetrocknet werden. Wie bei der Reduzierung der iranischen Ölexporte ging die US-Regierung in diesem Fall sehr offensiv vor. Bereits im August 2017 hatte es Präsident Trump natürlichen

52 Joshua Rovner, »After America: The Flow of Persian Gulf Oil in the Absence of U.S. Military Force«, in: Charles L. Glaser/Rosemary A. Kelanic (Hg.), *Crude Strategy: Rethinking the US Military Commitment to Defend Persian Gulf Oil*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2016, S. 141 – 166.

53 »Iran's National Reserve Fund May Go Bust as Oil Revenues Dry Up«, *Radio Farda*, 10.2.2019, <<https://en.radiofarda.com/a/iran-national-development-fund-might-be-drained-as-oil-revenues-dwindle/29761738.html>>.

54 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Iran's Central Bank and National Development

Fund«, Press Release, 20.9.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm780>>.

55 Claudia Zilla, *Venezuela, die Region und die Welt. Stationen für einen möglichen Ausweg aus der Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019 (SWP-Aktuell 14/2019), S. 3.

und juristischen US-Personen untersagt, der staatlichen Ölgesellschaft *Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PdVSA)*, Kapital in Form von Krediten (»debt« und »securities«) mit mehr als 90-tägiger Laufzeit bereitzustellen. Gleiches galt für den Ankauf von Staatsanleihen, die Ausschüttung von Dividenden und die Vergabe von Krediten mit einer Laufzeit von mehr als 30 Tagen an die Maduro-Regierung oder von ihr kontrollierte Einrichtungen und Organisationen.⁵⁶

Anfang November 2018 erließ Präsident Trump die Exekutivverordnung 13850, *Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela*. Sie erlaubt es dem US-amerikanischen Finanzminister in Abstimmung mit dem Außenminister, natürliche und juristische Personen auf die SDN-Liste zu setzen, die im Goldsektor oder anderen zuvor vom Finanzministerium benannten Bereichen der venezolanischen Volkswirtschaft operieren. Zudem ermöglicht es das Dekret, jede natürliche oder juristische Person weltweit als SDN zu listen, die solche Personen materiell unterstützt oder mit ihnen Geschäfte macht, welche unter Exekutivverordnung 13850 sanktioniert wurden.⁵⁷ Als Folge wird das unter US-Jurisdiktion befindliche Vermögen auch ebenjener Person blockiert und es natürlichen und juristischen US-Personen unter Strafandrohung untersagt, mit ihr in Geschäftsbeziehung zu treten.

Nachdem der US-amerikanische Finanzminister Ende Januar 2019 den venezolanischen Ölsektor entsprechend benannt hatte,⁵⁸ ergänzte das ressort-eigene Office of Foreign Assets Control die SDN-Liste um Venezuelas nationale Ölgesellschaft PdVSA.⁵⁹

Deren blockiertes Vermögen bezifferte Sicherheitsberater Bolton auf rund 7 Milliarden Dollar, die im laufenden Jahr für Caracas entstehenden Verluste an Einnahmen aus dem Ölverkauf auf rund 11 Milliarden Dollar.⁶⁰ Die Kontrolle über das US-Tochterunternehmen von PdVSA, den Raffinerie- und Tankstellenbetreiber *Citgo Petroleum Corporation (CITGO)*, übergab Außenminister Pompeo an Interimspräsident Guaidó.⁶¹ PdVSA ist nunmehr gleichsam toxisch, weil jeder internationale Geschäftspartner, der Transaktionen mit der Gesellschaft vollzieht, ebenfalls als SDN gelistet werden kann. Im März 2019 traf dies eine in Moskau ansässige binationale Bank, die Geschäfte mit PdVSA getätigt hatte und die sich unter Kontrolle des staatlichen venezolanischen Entwicklungsfonds (*Fondo De Desarrollo Nacional Fonden SA*) sowie der beiden russischen Banken *Gazprombank* und *VTB* befindet.⁶²

Im März 2019 verbot die Nationalversammlung in Caracas den Export venezolanischen Erdöls nach Kuba. Der Inselstaat deckt seinen Energiebedarf zum überwiegenden Teil mit fossilen Energieträgern und bezieht den Großteil des eingeführten Erdöls aus Venezuela. Anfang April 2019 begann das OFAC damit, natürliche und juristische Personen sowie Tanker, die am venezolanischen Export nach Kuba beteiligt sind, als SDN zu listen. Als erstes traf dies ein liberianisches Unternehmen und eine griechische Reederei – als Eigentümer bzw. Betreiber des Tankers *Despina Andrianna*, der im Februar und März venezolanisches Erdöl nach Kuba transportiert hatte.⁶³ Das OFAC hat inzwischen fast 50 Tanker als

56 The White House, *Presidential Executive Order on Imposing Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela*, 25.8.2017, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-sanctions-respect-situation-venezuela/>>.

57 United States Department of the Treasury, *Issuance of a New Venezuela-related Executive Order and Associated Frequently Asked Questions*, 1.11.2018, <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181101.aspx>>.

58 United States Department of the Treasury, *Determination Pursuant to Section I(a)(i) of Executive Order 13580*, 28.1.2019, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/vz_sector_determination_oil_20190128.pdf>.

59 United States Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Venezuela's State-Owned Oil Company Petróleos de Venezuela, S.A.*, 28.1.2019, <<https://home.treasury.gov/index.php/news/press-releases/sm594>>.

60 The White House, »Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders«, 28.1.2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-012819/>>.

61 Edward Wong, »State Dept. Says Guaidó Controls U.S. Accounts«, in: *New York Times*, 30.1.2019. Die Auseinandersetzung über die Kontrolle von CITGO wurde auch vor US-Gerichten ausgetragen.

62 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Russia-based Bank Attempting to Circumvent U.S. Sanctions on Venezuela«, Press Release, 11.3.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm622>>.

63 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Companies Operating in the Oil Sector of the Venezuelan Economy and Transporting Oil to Cuba«, Press Release, 5.4.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm643>>; »Treasury Increases Pressure on Cuba to End Support to Maduro by Imposing Further Oil Sector

SDN identifiziert. Darüber hinaus übte das US-Außenministerium Druck auf Händler und Raffinerien aus, venezolanisches Erdöl künftig zu meiden, um nicht ebenfalls ins Visier dieser Sanktionen zu geraten.⁶⁴ Es zielte dabei insbesondere auf Unternehmen aus Russland, China und Spanien, die veredelte Mineralöl-erzeugnisse nach Venezuela exportieren, mit denen das dort geförderte Erdöl gestreckt wird, um anschließend über Pipelines abtransportiert werden zu können. Ein Wegfall dieser Einfuhren könnte laufende Bohrungen schädigen und die Produktionskapazität des Landes langfristig unterminieren.

Zusätzlich zum Goldsektor und zum Ölsektor benannte das US-Finanzministerium im März 2019 auch den venezolanischen Finanzsektor gemäß Exekutivverordnung 13850.⁶⁵ Erstmals traf der Vollzug dann die staatliche Entwicklungsbank des Landes sowie vier weitere Banken aus Venezuela, Uruguay und Bolivien.⁶⁶ Bereits im Mai 2013 war die Iranian Venezuelan Bi-National Bank wegen ihrer Zusammenarbeit mit der iranischen Export Development Bank als SDN gelistet worden. Letztere wiederum galt ab Oktober 2008 als SDN, weil ihr vorgeworfen wurde, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu unterstützen, indem sie mit dem ein Jahr zuvor ebenfalls gelisteten Verteidigungsministerium des Iran zusammenarbeite.⁶⁷ Seit September 2017 sind internationale Finanzinstitutionen gehalten, die als Umgehungsversuch gewertete Verschleierung von Eigentümerstrukturen der zuständigen Stelle im US-

Finanzministerium zu melden.⁶⁸ Im März 2019 untersagte Präsident Trump natürlichen und juristischen US-Personen den Gebrauch einer Krypto-Währung, die Venezuelas Regierung ab Anfang Januar herausgab, um die Berührungspunkte zum Dollar bei der Abwicklung von Zahlungen zu verringern.⁶⁹ Mitte April setzte das OFAC dann die venezolanische Zentralbank auf die SDN-Liste.⁷⁰ Jenseits eines Kriegszustandes hatte Washington einen solch dramatischen Schritt bis dahin noch nie unternommen. Im Mai 2019 benannte das US-Finanzministerium den venezolanischen Verteidigungs- und Sicherheitssektor gemäß Exekutivverordnung 13850. Es reagierte damit auf die Festnahme von Edgar Zambrano, dem Stellvertretenden Vorsitzenden der Nationalversammlung, durch Angehörige der dem Vizepräsidenten unterstellten Geheimpolizei.⁷¹ Zambrano und sechs weiteren Abgeordneten hatte die Verfassungsgebende Versammlung zuvor die Immunität entzogen, darunter auch dem als Interimspräsident fungierenden Guaidó.⁷²

Sanctions», Press Release, 12.4.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm653>>.

64 Julia Payne/Dmitry Zhdannikov, »Exclusive: U.S. Orders Foreign Firms to Further Cut Down on Oil Trades with Venezuela«, *Reuters*, 28.3.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-sanctions-exclusive/exclusive-us-orders-foreign-firms-to-further-cut-down-on-oil-trades-with-venezuela-idUSKCN1R92ET>>.

65 United States Department of the Treasury, *Determination Pursuant to Section I(a)(i) of Executive Order 13580*, 22.3.2019, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/vz_sector_determination_financial_20190322.pdf>.

66 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions BANDES, Venezuela's National Development Bank, and Subsidiaries, in Response to Illegal Arrest of Guaidó Aide«, Press Release, 22.3.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm636>>.

67 United States Department of the Treasury, Press Center, »Treasury Targets Iranian Attempts to Evade Sanctions«, Press Release, 9.5.2013, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl1933.aspx>>.

68 United States Department of the Treasury, *Financial Crimes Enforcement Network, Advisory to Financial Institutions and Real Estate Firms and Professionals*, 20.9.2017, <<https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2017-09-20/FinCEN%20Advisory%20FIN-2017-A006-508%20Compliant.pdf>>; United States Department of the Treasury, *Advisory on Human Rights Abuses Enabled by Corrupt Senior Foreign Political Figures and their Financial Facilitators*, 12.6.2018, <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2018-06-12/PEP%20Facilitator%20Advisory_FINAL%20508.pdf>; United States Department of the Treasury, *Updated Advisory on Widespread Public Corruption in Venezuela*, 3.5.2019, <<https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2019-05-03/Venezuela%20Advisory%20FINAL%20508.pdf>>.

69 The White House, *Executive Order on Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela*, 19.3.2018, <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-taking-additional-steps-address-situation-venezuela/>>.

70 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Central Bank of Venezuela and Director of the Central Bank of Venezuela«, Press Release, 17.4.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm661>>.

71 United States Department of the Treasury, *Determination Pursuant to Section I(a)(i) of Executive Order 13580*, 5.9.2019, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/vz_sector_determination_defense_20190509.pdf>.

72 United States Department of the Treasury, »Treasury Identifies the Venezuelan Defense and Security Sector as Subject to Sanctions and Further Targets Venezuelan Oil

In Anlehnung an seine »Strategie des maximalen Drucks« gegenüber Teheran erließ Trump Anfang August 2019 die Exekutivverordnung 13884, *Blocking Property of the Government of Venezuela*. Dadurch wird das unter US-Jurisdiktion befindliche Vermögen der von Präsident Maduro geführten Regierung blockiert, einschließlich lokaler Verwaltungen, der Zentralbank sowie natürlicher und juristischer Personen, die mit diesen in einer direkten Verbindung stehen.⁷³ Davon ausgenommen sind die Nationalversammlung und die Parallelregierung von Interimspräsident Guaidó. Gleichzeitig bewirkt auch jede Transaktion, die ausländische Einzelpersonen oder Unternehmen mit dem Regime Maduros durchführen, dass deren sich unter US-Jurisdiktion befindliches Vermögen blockiert wird. Dieser drastische Schritt richtete sich laut damaligem Sicherheitsberater Bolton vor allem gegen die verbliebenen Abnehmer venezolanischen Erdöls, darunter China, Indien, Malaysia und die Türkei, sowie gegen die kubanische und russische Militärpräsenz im Land.⁷⁴ Die Ölförderung in Venezuela erfolgt über Joint Ventures zwischen PdVSA und ausländischen Firmen wie der französischen TOTAL, der norwegischen Equinor und Spaniens Repsol – sie laufen nunmehr allesamt Gefahr, dafür als SDN gelistet zu werden.⁷⁵ Die größte türkische Bank schloss ihre Konten bei Venezuelas Zentralbank, über die Zahlungen für Ölkäufe in türkischer Lira abgewickelt wurden.⁷⁶

Über diese auf Erdölexporte zielenden US-Sanktionen hinaus bestehen im Falle Venezuelas seit mehr als einer Dekade auch solche Strafmaßnahmen, die sich gegen angeprangerten Drogenschmuggel, Korruption und eine aus Sicht Washingtons ungenügen-

de Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus bzw. auch dessen direkte Unterstützung richten. Zudem legte der Kongress mit Verabschiedung des *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014* im Dezember 2014 den Grundstein dafür, um mit Hilfe unilateraler Sanktionen direkten Einfluss auf die Politik des Nachfolgers von Präsident Hugo Chávez zu nehmen. US-Präsident Obama implementierte diese gesetzlichen Vorgaben im März 2015 mit Erlass von Exekutivverordnung 13692, *Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela*. Jenseits der vom Kongress ursprünglich mandatierten Tatbestände – direkte und indirekte Gewaltanwendung, Verletzung von Menschenrechten sowie Korruption – wandte sich Obama mit diesem Dekret auch gegen die Unterhöhlung demokratischer Prozesse und Institutionen im Land. Natürliche Personen, denen entsprechende Handlungen in Venezuela zur Last gelegt werden, dürfen nicht in die Vereinigten Staaten einreisen, und ihr unter US-Jurisdiktion befindliches Vermögen wird blockiert. Gleichzeitig ist es natürlichen und juristischen US-Personen bei Strafandrohung untersagt, mit solchen Personen in Geschäftsbeziehung zu treten.

Ende Juli 2019 fügte das OFAC auf dieser Grundlage der SDN-Liste mehrere Akteure hinzu: drei Schwiegersöhne Maduros und drei weitere Personen sowie 13 international tätige Unternehmen aus der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Den Gelisteten wird unter anderem Korruption in Verbindung mit dem staatlichen Ernährungsprogramm CLAP vorgeworfen.⁷⁷ Bis Ende August 2019 umfasste der betroffene Kreis fast 100 Personen, davon mehrheitlich offizielle Regierungsvertreter wie Präsident Maduro,⁷⁸ die acht Richterinnen und Richter des Obersten Gerichtshofs⁷⁹ und hochrangige

Moving to Cuba«, 10.5.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm685>>.

73 Michael R. Pompeo, Secretary of State, »The United States Imposes Maximum Pressure on Former Maduro Regime«, Press Statement, 6.8.2019, <<https://www.state.gov/the-united-states-imposes-maximum-pressure-on-former-maduro-regime/>>.

74 Anatoly Kurmanav/Lara Jakes, »With Tougher U.S. Sanctions on Venezuela, Bolton Says 'Time for Dialogue Is Over'«, in: *New York Times*, 6.8.2019.

75 Luc Cohen, »PDVSA Partners Fear Reach of Latest U.S. Sanctions on Venezuela: Sources«, *Reuters*, 14.8.2019.

76 Patricia Laya/Cagan Koc, »Turkish Bank Ziraat Closes Door on Venezuela amid U.S. Sanctions«, *Bloomberg*, 15.8.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-15/turkish-bank-ziraat-closes-door-on-venezuela-amid-u-s-sanctions>>.

77 United States Department of the Treasury, »Treasury Disrupts Corruption Network Stealing from Venezuela's Food Distribution Program, CLAP«, Press Release, 25.7.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm741>>.

78 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions the President of Venezuela«, Press Release, 31.7.2017, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx>>.

79 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Eight Members of Venezuela's Supreme Court of Justice«, Press Release, 18.5.2017, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0090.aspx>>.

Militärs,⁸⁰ aber auch Führungskräfte staatlicher Unternehmen.⁸¹ Diese vom Kongress autorisierten Sanktionen genießen weiterhin überparteilichen Rückhalt und sollen um zwei weitere Jahre bis Ende Dezember 2021 verlängert werden.

Bislang scheint in Venezuela die mit den Sanktionen verfolgte Strategie der US-Regierung nicht aufzugehen.

Der Sonderbeauftragte für Venezuela im US-Außenministerium, Elliott Abrams, appellierte Anfang Juni 2019 öffentlich an Maduros Unterstützer, ihre Sitze in der Nationalversammlung als einzig demokratisch legitimer Institution (wieder-)aufzunehmen, und kündigte zugleich weitere Sanktionen an.⁸² Diese zielen laut Washington maßgeblich darauf, venezolanische Eliten in Militär und Verwaltung von Präsident Maduro loszulösen. Um das verdeutlichen, wird bei Verhängung solcher Maßnahmen regelmäßig erklärt, dass sie umgehend wieder aufgehoben würden, sobald die gewünschte Verhaltensänderung eintrete.

Das offensive Vorgehen der Trump-Administration gegen die wichtigste Devisenquelle Venezuelas hat die Inflation im Land befeuert. Sie erreichte für das Jahr 2018 eine Rate von rund 80 000 Prozent,⁸³ was die Volkswirtschaft an den Rand des Zusammenbruchs führte. Verbunden damit war eine katastrophale humanitäre Situation, die in den vergangenen vier Jahren mehr als 10 Prozent der Bevölkerung zur

Flucht ins Ausland trieb.⁸⁴ Unklar bleibt, ob die unilateralen US-Sanktionen für die Misere allein verantwortlich sind oder ob sie dazu – angesichts einheimischer Misswirtschaft – nur beigetragen haben.⁸⁵ Ungeachtet des fatalen wirtschaftlichen Kollateralschadens scheint die mit den Sanktionen verfolgte Strategie bislang nicht aufzugehen. Zwar haben sich nach einem gescheiterten Putschversuch Anfang Mai 2019 einige der bisherigen Anhänger Maduros von ihm abgewandt. Doch Interimspräsident Guaidó ist es bislang nicht gelungen, eine kritische Masse an Unterstützern auf seine Seite zu ziehen; dies gilt vor allem für den Militärapparat.⁸⁶ Nachdem Maduro die Vermittlungsbemühungen der norwegischen Regierung Mitte August für gescheitert erklärt hat, die seit Mai in Oslo und auf der Karibikinsel Barbados stattfanden, ist ein friedlicher Ausweg aus der Pattsituation weiter ungewiss.

Russische Föderation

Seit Anfang 2014 hat die US-Regierung umfangreiche Wirtschaftssanktionen gegen Russland verhängt. Sie reagierte damit auf die Annexion der Schwarzmeerhalbinsel Krim durch die Russische Föderation, die anhaltende Destabilisierungspolitik des Kremls in der Ostukraine sowie dessen fortgesetzte Versuche, innenpolitische Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozesse in den Vereinigten Staaten zu beeinflussen. Dabei ging Washington zunächst behutsam vor; die laufende Förderung von Erdöl und Erdgas in Russland sowie dessen Export blieben von US-Sanktionen, bis auf wenige Ausnahmen, grundsätzlich ausgenommen. Das US-amerikanische Handelsvolumen gegenüber der Russischen Föderation war

80 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Officials of Venezuela's Military Counterintelligence Agency«, Press Release, 19.7.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm738>>.

81 United States Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Governors of Venezuelan States Aligned with Maduro«, Press Release, 25.2.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm616>>; ders., »Treasury Sanctions Officials Aligned with Former President Nicolas Maduro and Involved in Repression and Corruption«, Press Release, 15.2.2019, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm612>>.

82 Elliot Abrams, »State Department: We Will Continue to Apply Pressure on the Maduro Regime«, in: *Miami Herald*, 5.6.2019.

83 Steve H. Hanke, »Venezuela's Hyperinflation Hits 80,000% Per Year in 2018«, *Forbes*, 1.9.2019, <<https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2019/01/01/venezuelas-hyperinflation-hits-80000-per-year-in-2018/#4dc75adc4572>>.

84 Meredith Kohut/Isayen Herrera, »As Venezuela Collapses, Children Are Dying of Hunger«, in: *New York Times*, 17.12.2018.

85 Eine Alleinverantwortung der US-Politik sehen Mark Weisbrot/Jeffrey Sachs, *Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela*, Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research, April 2019. Ablehnend dazu: Dany Bahar/Sebastian Bustos/José R. Morales/Miguel A. Santos, *Impact of the 2017 Sanctions on Venezuela: Revisiting the Evidence*, Global Economy and Development at Brookings Policy Brief, Washington, D.C.: Brookings Institution, Mai 2019.

86 Uri Friedman, »How an Elaborate Plan to Topple Venezuela's President Went Wrong«, in: *The Atlantic*, 1.5.2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/05/white-house-venezuela-maduro-failed/588454/?utm_source=feed>.

Anfang 2014 rund 14 Mal geringer als jenes der Europäischen Union. Deren Bedarf an Erdöl wurde im Jahr 2017 zu rund zwei Dritteln durch Einfuhren gedeckt; davon stammte fast ein Drittel aus Russland.⁸⁷ Der zurückhaltende Einsatz unilateraler US-Sanktionen gegen einen der größten Energieexporteure war zum einen der Rücksicht auf Europas Abhängigkeit geschuldet, zum anderen auch der Sorge um einen Preisanstieg auf dem internationalen Ölmarkt.⁸⁸

Das Außen- und das Handelsministerium in Washington verschärften gegenüber Russland die Exportkontrolle für Dual-Use- und militärische Güter sowie für Technologie und Dienstleistungen. Daneben hat das OFAC nur vereinzelt natürliche und juristische Personen aus Russland zur SDN-Liste hinzugefügt. Stattdessen kamen neuartige – sogenannte sektorale – Sanktionen zum Einsatz, bei denen russische Unternehmen nicht auf die SDN-, sondern die *Sectoral Sanctions Identification* (SSI)-Liste gesetzt werden. Dadurch wird die Bereitstellung von Kapital durch natürliche und juristische US-Personen zeitlich eingeschränkt. Für gelistete russische Finanzinstitutionen darf die Laufzeit von neu aufgenommenen Finanzierung nicht mehr als 14 Tage betragen (Direktive 1), für russische Energieunternehmen nicht mehr als 60 Tage (Direktive 2) und für russische Rüstungsunternehmen nicht mehr als 30 Tage (Direktive 3). Schließlich ist es natürlichen und juristischen US-Personen untersagt, sich an der Exploration und Förderung russischen Erdöls in arktischen Gewässern, in der Tiefsee und in Schieferformationen zu beteiligen (Direktive 4). Im Gegensatz zu den als SDN gelisteten Personen können solche, die auf der SSI-Liste stehen, über ihre unter US-Jurisdiktion fallenden Vermögenswerte weiterhin frei verfügen. Außerdem können US-Personen mit ihnen in alle anderen Geschäftsbeziehungen treten.

Dieses Vorgehen zielt ausschließlich darauf ab, die Kosten zur Erschließung neuer russischer Erdöl- und Erdgasvorkommen in Arktis, Tiefsee und Schieferformationen in die Höhe zu treiben und das langfristige Wachstum der russischen Volkswirtschaft zu bremsen.⁸⁹ Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen,

weshalb die wirtschaftliche Wirkung der US-Sanktionen bislang begrenzt geblieben ist. Dies ermöglichte es Moskau, die durch den Ölpreisverfall und die damit einhergehende Abwertung des Rubels ab Ende 2014 gestiegene Inflation stark zu dämpfen, indem die russische Zentralbank im September und Dezember 2015 den Leitzins erhöhte. Doch die Zurückhaltung beim Einsatz unilateraler US-Sanktionen gegen den russischen Energiesektor steht seit Anfang 2019 in Frage. Seither beraten die zuständigen Ausschüsse im Kongress mehrere zumeist überparteilich eingebrachte Gesetzentwürfe, die Produktion und Export russischen Öls mit weitaus fataleren Folgen als bisher ins Visier nehmen würden. Davon könnte auch das bisher verschonte Staatsunternehmen Gazprom betroffen sein.

Die mit Blick auf die laufende Ölförderung wohl schwerwiegendsten Beschränkungen enthält der Gesetzentwurf *Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2019* (DASKA). Dessen Paragraph 603 führt unter anderem zwei Tatbestände ein, die eine Anwendung von fünf der insgesamt zwölf Sanktionen unter Paragraph 239E (aktuell noch Paragraph 235) des CAATSA gegen ausländische natürliche und juristische Personen zur Folge hätten. Dies betrifft erstens Investitionen ab einem Wert von 250 Millionen Dollar in Energieprojekte, an denen staatsnahe Unternehmen oder die russischen Regierung beteiligt sind (Absatz 239A). Zweitens fällt darunter die Bereitstellung von Gütern und (Finanz-)Dienstleistungen ab einem Wert von einer Million Dollar – oder 5 Millionen Dollar über einen zwölfmonatigen Zeitraum –, mit denen russische Erdölvorkommen entwickelt und ausgebeutet werden können (Absatz 239B).

Der *Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act of 2019* (DETER) sieht Strafmaßnahmen vor, sollte die Administration feststellen, dass der Kreml oder diesem nahestehende Personen oder Organisationen sich in eine amerikanische Wahl eingemischt haben. Gemäß Paragraph 202 des Entwurfs würde in diesem Fall das unter US-Jurisdiktion befindliche Vermögen fünf großer russischer (Staats-) Banken blockiert und deren bei US-Banken geführte Korrespondenzkonten beschränkt oder geschlossen. Zudem enthält der Entwurf ein Investitionsverbot für US-Personen hinsichtlich des russischen Energiesektors sowie Vermögenssperren für ausländische

⁸⁷ Eurostat, »2.3 From Where Do We Import Energy and How Dependent Are We?«, o.D., <<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>>.

⁸⁸ Für ein solches Szenario siehe Richard M. Nephew, *Revisiting Oil Sanctions on Russia*, New York: Center on Global Energy Policy, Columbia University, 30.7.2015, S. 11 – 17.

⁸⁹ Sascha Lohmann/Kirsten Westphal, *US-Russland-Politik trifft europäische Energieversorgung. Die Folgen unilateraler*

Sanktionen und wachsender Marktkonkurrenz, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2019 (SWP-Aktuell 1/2019), S. 3.

Personen, die in den russischen Energiesektor oder in russische Energieunternehmen investieren (beides gilt nicht rückwirkend). In der Folge sähen sich insbesondere europäische Finanzinstitutionen gezwungen, sich aus dem russischen Finanzsektor zurückzuziehen.

Druck statt Diplomatie heißt derzeit die Devise der US-amerikanischen Russland-Politik.

Diese Entwürfe werden vor ihrer Verabschiedung wohl noch abgemildert. So dürfte dem Präsidenten die Möglichkeit eingeräumt werden, zeitlich und inhaltlich begrenzte Ausnahmegenehmigungen aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen zu gewähren, damit sich die Umsetzung flexibel gestalten lässt. Von einzelnen Gesetzesmaßnahmen wie dem *European Energy Security and Diversification Act of 2019* abgesehen, der Kredite zur Entwicklung von LNG-Projekten in Osteuropa vorsieht, haben die legislativen Initiativen in Washington jedoch eine klare Stoßrichtung: Druck statt Diplomatie heißt gegenwärtig die Devise der US-amerikanischen Russland-Politik. Die europäischen Verbündeten könnten dadurch, wie im Falle des Iran, schon bald in Mitleidenschaft gezogen werden.

Einen ersten Vorgeschmack lieferte der im Rahmen des NDAA 2020 verabschiedete *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019*. Mit ihm zielt eine überparteiliche Mehrheit im US-Kongress gegen den Willen von Präsident Trump auf ausländische Unternehmen, die Spezialschiffe zur Verlegung von Röhren unter dem Meeresspiegel bereitstellen und sich auf diese Weise am Bau der beiden Erdgas-Pipelines Nordstream 2 in der Ostsee sowie Turkstream im Schwarzen Meer beteiligen. Das Gesetz war zuletzt noch abgeschwächt worden; ursprünglich sollte es auch die europäischen Anteilseigner von Nordstream 2 ins Visier nehmen – Uniper und Wintershall aus Deutschland, Engie aus Frankreich, OMV aus Österreich sowie die niederländisch-britische Shell. Nicht nur deren Mitarbeitern, sondern auch ihren Geschäftspartnern hätte dann gedroht, dass ihnen die Einreise in die Vereinigten Staaten verwehrt und ihr sich unter US-Jurisdiktion befindliches Vermögen blockiert wird. Der ursprüngliche Gesetzentwurf hätte den Präsidenten zudem ermächtigt, die Versicherer und Rückversicherer jener Unternehmen vom amerikanischen Markt auszuschließen, deren Schiffe die Röhren unter Wasser verlegen. Konkret erfolgen würde dies dadurch, dass natürliche und juristische US-Personen ihnen keine Kredite oder Investitionen

zukommen lassen dürften und ihre Geschäfte mit Gütern, Dienstleistungen und Technologie, die sich nach Auffassung Washingtons unter US-Jurisdiktion befinden, weitreichend beschränkt würden. Die gesamte russische Infrastruktur zum Export von Erdgas und Erdöl rückt damit immer stärker ins Fadenkreuz der US-Sanktionen, einschließlich ausländischer Unternehmen, die LNG-Terminals errichten – obwohl Washington deren Ausbau zugleich vorantreibt, um US-amerikanische LNG-Exporte zu fördern.⁹⁰

⁹⁰ Samantha Sultoon, »US Congress Would Undermine Transatlantic Alliance with Nord Stream 2 Sanctions«, *ACUS Blog New Atlanticist*, 31.5.2019, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/us-congress-would-undermine-transatlantic-alliance-with-nord-stream-2-sanctions/>>.

Folgen für den internationalen Ölmarkt

Dem Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 und allen Abgesängen auf fossile Brennstoffe zum Trotz: Nach wie vor ist Öl der wichtigste Energieträger – mit einem Anteil von 32 Prozent rangiert es an erster Stelle des globalen Energiemixes.⁹¹ Zwischen 2008 und 2018 ist der Ölverbrauch weltweit um 13,2 Millionen Barrel auf 99,8 Millionen Barrel pro Tag gestiegen.⁹² Um fast 10 Millionen Barrel täglich wuchs in dieser Zeit die Nachfrage im Asien-Pazifik-Raum, während sie in Europa um etwa 1,3 Millionen Barrel am Tag sank. Dies sind Verschiebungen, die die Landkarte des Erdöls neu ordnen. BP erwartet, dass die Nachfrage nach Öl bis 2030 nur noch um 0,3 Prozent jährlich wachsen und in den 2030er Jahren ein Plateau erreichen wird.⁹³ Einige Prognosen sehen die Nachfrage bereits früher stagnieren, andere erst nach 2040.

Rohöl der Sorten Brent und West Texas Intermediate (WTI) gehört zu den international meistgehandelten Rohstoffen. Rohöl ist nicht gleich Rohöl, sondern hat unterschiedliche Eigenschaften, bei denen vor allem zwei Kriterien wichtig sind. Die Dichte, gemessen in Grad API, ist bei leichten Ölen wie dem US-Tight-Öl⁹⁴ besonders hoch. Nach dem Schwefelgehalt wird zwischen süßem (schwefelarmem) und saurem (schwefelreichem) Öl unterschieden. Leichtes

und süßes Öl – wie zum Beispiel das amerikanische WTI – ist höherwertig, da es keiner teuren Entschwefelungsanlagen bedarf und sich daraus ohne großen Aufwand leichte und teure Ölprodukte wie Benzin destillieren lassen.⁹⁵ Raffinerien sind in der Regel bei Verarbeitung von Rohöl auf eine spezielle Qualität ausgerichtet; mithin ist Rohöl nur begrenzt fungibel, also austauschbar.

Die Preisentwicklung am Ölmarkt resultiert aus einem komplexen Wechselspiel von Angebot und Nachfrage.⁹⁶ Zu den typischen Mustern dieses Marktes gehört, dass sich Perioden der Verknappung mit entsprechenden Preisausschlägen stets aufs Neue wiederholen. Sie geben Anreiz für mehr Investitionen, woraus dann wieder ein Überschussangebot mit fallenden Preisen und eine Phase der Investitionszurückhaltung folgen.⁹⁷ Diese zyklische Entwicklung ist für Rohstoffe charakteristisch. Weil es hier lange Investitions- und Projektrealisierungsphasen gibt, reagiert der Markt nur verzögert auf Preissignale. Es dauert, bis sich Angebot und Nachfrage ausbalancieren. Historisch gesehen haben sich beim Rohöl weder die Nachfrage noch das Angebot als sehr elastisch erwiesen. Außerdem kennzeichnet den Ölmarkt ein großes Maß an Intransparenz, da nur ein geringer Teil der Ware über Spotmärkte gehandelt wird.⁹⁸

Neben geologischen, technischen und wirtschaftlichen Faktoren spielt auch die politische Entwicklung eine entscheidende Rolle für den Ölmarkt. Immer wieder rutschte er in Instabilität und Krisen, was die relevanten Akteure jeweils veranlasste, die

91 International Energy Agency (IEA), *World Energy Balances Overview 2019*, Paris 2019, S. 5.

92 BP *Statistical Review of World Energy 2019*, 68. Ausgabe, London 2019, S. 20, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>>.

93 BP, *Energy Outlook 2019 Edition*, London 2019, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019.pdf>>.

94 Tight-Öl wird durch *hydraulic fracturing* aus festen Gesteinen mit geringer Durchlässigkeit wie Schiefer oder Sandstein herausgepresst.

95 Steffen Bukold, *Öl im 21. Jahrhundert*, Bd. 1: Grundlagen und Kernprobleme, München 2008, S. 66.

96 Robert McNally, *Crude Volatility: The History and the Future of Boom-Bust Oil Prices*, New York: Columbia University Press, 2017.

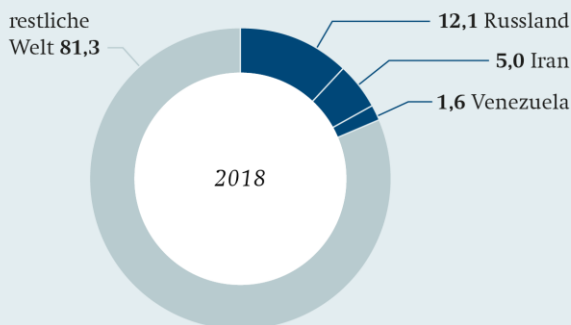
97 Bukold, *Öl im 21. Jahrhundert* [wie Fn. 95], S. 9.

98 Enno Harks, *Der globale Ölmarkt. Herausforderungen und Handlungsoptionen für Deutschland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Studie 11/2007), S. 6, 11.

Abbildung 2

Ölproduktion ausgewählter Länder

Anteile in Prozent



Beinhaltet Rohöl, Schieferöl, Ölsande, Kondensate (sowohl Leasingkondensat als auch Gasanlagenkondensat) und NGLs (Erdgasflüssigkeiten – Ethan, LPG und Naptha, die bei der Erdgasproduktion abgetrennt werden).

Quelle: BP Statistical Review of World Energy, 68. Ausgabe, 2019
© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Spielregeln und Paradigmen auf diesem Sektor neu zu definieren.⁹⁹ Hierbei waren seit jeher (Markt-) Machtverhältnisse von strategischer Bedeutung. In Zeiten eines Käufermarktes, auf dem ein Überangebot herrscht, sind es die Konsumentenländer, die die Regeln maßgeblich mitbestimmen – bei einem Verkäufermarkt mit knappem Angebot umgekehrt die Lieferstaaten. Vor diesem Hintergrund üben die USA durch unilaterale Sanktionen nun verstärkt Druck auf Petrostaaten aus. Welche Auswirkungen hat das auf den internationalen Ölmarkt, der auf Angebotsseite (US-Tight-Öl-Boom) ebenso wie auf Nachfrageseite (Umbau des Energiesystems) ohnehin große Umwälzungen erfährt?

Aktuelle Auswirkungen auf dem Ölmarkt

Die unilateralen US-Sanktionen, die im Falle Venezuelas und Irans auf maximalen Druck und bei Russland langfristig auf Eindämmung setzen, haben bis Mai 2019 sukzessive 2,4 Millionen Barrel Öl pro Tag vom Markt genommen, eine Größenordnung, die in etwa dem deutschen Ölverbrauch von 2,3 Millionen Barrel täglich entspricht.¹⁰⁰ Die US-Regierung interveniert mit diesem Instrument in einem hochsensiblen, volatilen Markt, den ohnehin schon

enorme Unwägbarkeiten prägen. Russland, der Iran und Venezuela vereinen 18,7 Prozent der globalen Ölförderung auf sich (siehe Abb. 2).

Obwohl die Vereinigten Staaten mit ihren unilateralen Sanktionen die Förder- und Exportmöglichkeiten dieser drei Länder immer stärker beschneiden, haben sich die Ölpreise nicht eindeutig nach oben bewegt, sondern eher »seitwärts« – das heißt mit durchaus signifikanten Schwankungen, aber ohne eindeutige Tendenz nach oben oder unten. So mussten für ein Barrel der Sorte Brent am 25. April 2019 knapp 75 Dollar gezahlt werden, zwei Monate später dagegen nur rund 66 Dollar. Ende November 2019 lag der Preis dann um die 64 Dollar (siehe Abb. 3).

Islamische Republik Iran

Die Islamische Republik Iran besitzt die weltweit viertgrößten Ölreserven.¹⁰¹ Unter den US- und EU-Sanktionen förderte das Land 2011 noch 4,4 Millionen Barrel pro Tag, 2013 waren es nur 3,6 Millionen Barrel. Nach Inkrafttreten des JCPOA erholte sich die Produktion auf 4,5 Millionen Barrel im Jahr 2016 und 5 Millionen Barrel 2017, bevor sie dann 2018 wieder auf 4,7 Millionen Barrel fiel.¹⁰² Laut Internationaler Energieagentur (IEA) lag der Iran 2016 an sechster Stelle der globalen Ölexporteure.¹⁰³ Dabei macht Öl nahezu die Hälfte aller iranischen Exporte aus. Die so erzielten Erlöse generieren rund 80 Prozent der Deviseneinnahmen des Landes, 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 40 Prozent der Staatseinnahmen. Die Kosten, die anfallen, um ein Barrel Öl im Iran zu fördern, wurden 2016 vom »Wall Street Journal« mit 9,98 Dollar veranschlagt.¹⁰⁴ Damit könnte der Iran wie andere Ölländer am Golf neben seinen großen Reserven ebenso von niedrigen Förderkosten profitieren. Auch deshalb ist er für internationale Ölkonzerne aus dem Westen ein attraktives Zielland. Der fiskalische Break-even-Preis, zu dem das iranische Budget ausgeglichen ist, lag 2016 bei 58 Dollar pro Barrel, stieg aber 2018 auf mehr als 100 Dollar und

¹⁰¹ Ebd., S. 12.

¹⁰² Ebd., S. 16.

¹⁰³ IEA *Atlas of Energy*, <<http://energyatlas.iea.org/#/tellmap/-1920537974/2>>.

¹⁰⁴ »Barrel Breakdown«, in: *The Wall Street Journal* (online), zuletzt aktualisiert am 15.4.2016, <<http://graphics.wsj.com/oil-barrel-breakdown/>>.

⁹⁹ Bukold, *Öl im 21. Jahrhundert* [wie Fn. 95], S. 9.

¹⁰⁰ BP *Statistical Review of World Energy 2019* [wie Fn. 92], S. 20.

Abbildung 3

Entwicklung der Rohölpreise 2. Januar bis 9. Dezember 2019 in US-Dollar pro Barrel



wird für 2019 auf über 125 Dollar geschätzt.¹⁰⁵ 2020/2021 bräuchte der Iran laut Internationalem Währungsfonds einen Ölpreis von ca. 195 Dollar pro Barrel, um einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen.¹⁰⁶

Anfang November 2018 traten die ölbezogenen US-Sanktionen wieder in Kraft, allerdings mit Significant Reduction Exceptions (SREs – siehe S. 13). Die iranischen Ausfuhren von Erdöl sanken nach Ende der Ausnahmegenehmigungen Anfang Mai 2019 auf ca. 400 000 Barrel am Tag – nach zuvor durchschnittlich 2,5 Millionen Barrel.¹⁰⁷ Geschätzt verfügte das

Land schon im Juni 2019 über 20 Millionen Barrel Öl in »schwimmenden Tanklagern«, also beladenen Öltankern vor der Küste.

China, der größte Abnehmer iranischen Öls, hielt sich zunächst mit Käufen zurück, nachdem die Sanktionen verhängt worden waren. Die tatsächlichen Einfuhren nachzuvollziehen erweist sich aber als schwierig. Noch 2018 importierte die Volksrepublik täglich rund 585 400 Barrel Rohöl aus dem Iran. Bevor die verschärften Sanktionen in Kraft traten, hatte China iranisches Öl zugekauft, um seine Lagerbestände zu füllen. Die chinesischen Importe beliefen sich so im April 2019 auf 800 000 Barrel am Tag – das höchste Niveau seit August 2018.¹⁰⁸ Ende August 2019 wurden nach offiziellen chinesischen Daten sogar 925 000 Barrel am Tag ins Reich der Mitte exportiert; dabei dürften die tatsächlichen Zahlen noch höher liegen.¹⁰⁹ Insgesamt zeichnet sich ab, dass China – auch unter dem Druck des Handelskriegs mit den USA – strategische Allianzen mit jenen Staaten sucht, die ebenfalls unter dem Druck Washingtons stehen.

¹⁰⁵ Internationaler Währungsfonds, *Regional Economic Outlook. Update: Middle East, North Africa, Afghanistan and Pakistan*, Washington, D.C., April 2019, S. 12.

¹⁰⁶ Edmund Blair/Himani Sarkar, »Iran Outlines Budget to Resist U.S. Sanctions as Oil Exports Plunge«, *Reuters*, 8.12.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-budget/iran-outlines-budget-to-resist-us-sanctions-as-oil-exports-plunge-idUSKBN1YC041>>.

¹⁰⁷ Alex Lawler, »Iran's May Crude Exports Slide to 400,000 bpd – Data, Sources«, *Reuters*, 29.5.2019, <<https://www.reuters.com/article/iran-oil-exports/irans-may-crude-exports-slide-to-400000-bpd-data-sources-idUSL8N234504?rpc=401&>>; Blair/Sarkar, »Iran Outlines Budget to Resist U.S. Sanctions as Oil Exports Plunge« [wie Fn. 106].

¹⁰⁸ Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe*, 8.5.2019.

¹⁰⁹ Simon Watkins, »China and Iran Flesh Out Strategic Partnership«, in: *Petroleum Economist*, 3.9.2019.

Die Exporte nach Indien halbierten sich bereits im Januar 2019 auf 234 000 Barrel am Tag, während sie zwischen Mai und Oktober 2018 noch 563 000 Barrel betragen hatten. Dass die Lieferungen nach Indien schon vor Auslaufen der Ausnahmegenehmigung gesunken waren, ist der Tatsache geschuldet, dass private Raffinerien sich streng an die US-Sanktionen hielten und nur Raffinerien in öffentlicher Hand die SRE noch nutzten.¹¹⁰ Italien, Griechenland und Taiwan waren Ausnahmen für ihre Ölimporte gewährt worden; dennoch nahmen sie vom Iran bereits weniger Öl ab, als noch erlaubt gewesen wäre. Japan, Südkorea und Taiwan – enge Verbündeten der Vereinigten Staaten – hielten sich ebenfalls schon unter dem Ausnahmeregime mit Importen zurück und bezogen kurzfristig nur deshalb erhöhte Mengen, um ihre Lager aufzufüllen. So fuhr etwa Japan seine Importe bereits im Oktober 2018 auf null – nach durchschnittlich 150 000 Barrel am Tag in den Vormonaten –, um dann im Januar 2019 nochmals Vorratsmengen zu beziehen.¹¹¹

Das konsequente Vorgehen der Vereinigten Staaten seit ihrer Abkehr vom JCPOA hat europäische Firmen getroffen. Zu den größten Abnehmern iranischen Öls in Europa zählten die TOTAL, die italienische Eni sowie die spanischen Firmen Saras, CEPSA und Repsol, ebenso die griechische Hellenic Petroleum.¹¹² Neben der französischen TOTAL hat auch die deutsche Wintershall das Land verlassen.¹¹³ BP und Shell haben ihre Aktivitäten im Iran ebenfalls aufgegeben.¹¹⁴

Seit Mai 2019 kam es zu Sabotageakten auf passierende Öltanker nahe der Straße von Hormus, durch

die täglich 18,5 Millionen Barrel Öl transportiert werden; dies sind 30 Prozent der weltweiten Öllieferungen über See. Nur ein geringer Teil, nämlich derzeit 5 Millionen Barrel, kann durch die Ost-West-Pipeline in Saudi-Arabien geleitet werden, die von den Ölfeldern des Landes zur Hafenstadt Yanbu am Roten Meer führt. Die Pipeline, eine wichtige Versorgungsleitung zur Umgehung der Straße von Hormus, war zudem im Mai 2019 selbst einem Drohnenangriff ausgesetzt, der zwei Pumpstationen galt. Daher war umso überraschender, dass die Ölpreise nicht schon früher signifikant nach oben ausschlugen. Dies geschah erst, nachdem am 14. September 2019 das Herz der saudischen Ölindustrie von Drohnen getroffen worden war – die Anlagen in Abqaiq und Khurais, in denen Öl für Export und Weiterverarbeitung aufbereitet wird. Schlagartig fehlten dem Markt etwa 5,7 Millionen Barrel am Tag. Die Ölpreise reagierten mit einem Plus von 15 Prozent, dem höchsten Tagesanstieg seit der Invasion Kuwaits durch den Irak im August 1990.¹¹⁵ Doch schon Anfang Oktober 2019 pendelten sie sich wieder auf einem Niveau von um die 60 Dollar pro Barrel ein (siehe Abb. 3, S. 25). Dann nahmen auch die angegriffenen Anlagen sukzessive den Betrieb wieder auf.

Dass die Geopolitik nicht nur Konsequenzen für den Ölmarkt hat, sondern die Verschiebungen beim Ölhandel auf die Machtrivalitäten am Golf zurückwirken, zeigt das Beispiel Türkei. Das Land nimmt nach eigenen Angaben kein Öl mehr aus dem Iran ab, seit die verschärften Sanktionen in Kraft getreten sind. Das größte Raffinerieunternehmen der Türkei, Tupras, hatte zwar zunächst eine Verlängerung der SRE erbeten, schwenkte dann aber zu Importen aus dem Irak, Russland und Kasachstan um.¹¹⁶ Wie erwähnt, ist Öl nur bedingt fungibel, weil Raffinerien auf bestimmte Ölsorten zur Weiterverarbeitung angewiesen sind. Allerdings griff die Türkei wohl aus geopolitischen Gründen nicht auf saudisches Öl zurück, das eine ähnliche Qualität wie iranisches besitzt. Stattdessen importierte das Land russisches und irakisches Rohöl. Insbesondere aber ist die Rolle des Iran in der OPEC durch seine geopolitische Kon-

110 James Gavin, »Tehran Left in the Cold as Old Allies Cut Crude Oil Imports«, in: *Petroleum Economist*, 8.3.2019, <<https://www.petroleum-economist.com/articles/markets/trends/2019/tehran-left-in-the-cold-as-old-allies-cut-crude-imports>>.

111 Ebd.

112 Michael Peel/David Sheppard/David Keohane, »Oil Industry Snubs EU Effort to Defy Trump Sanctions on Iran«, in: *Financial Times*, 4.10.2018, <<https://www.ft.com/content/6eef944e-c6ef-11e8-ba8f-ee390057b8c9>>.

113 »French Energy Giant Total Officially Pulls Out of Iran«, *Deutsche Welle*, 20.8.2018, <<https://www.dw.com/en/french-energy-giant-total-officially-pulls-out-of-iran/a-45150849>>; Mareike Teuffer, »Wintershall gibt Iran-Pläne auf«, *energate*, 3.8.2018, <<https://www.energate-messenger.de/news/185114/wintershall-gibt-iran-plaene-auf>>.

114 Irina Slav, »BP Suspends Work On Gas Field Shared with Iran«, *Oilprice.com*, 22.5.2018, <<https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/BP-Suspends-Work-On-Gas-Field-Shared-With-Iran.html#>>.

115 Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe: Noch lange keine Ruhe am Ölmarkt*, 17.9.2019.

116 Humeyra Pamuk, »Turkey Stopped Purchasing Iranian Oil as of May – Turkish Official«, *Reuters*, 22.5.2019, <<https://uk.reuters.com/article/uk-turkey-oil-iran/turkey-stopped-purchasing-iranian-oil-as-of-may-turkish-official-idUKKCN1SS2SS>>.

kurrenz zu Saudi-Arabien und ebenso das US-Sanktionsregime geprägt. Teheran weigert sich unter Verweis auf die Strafmaßnahmen, über eine Förderquote auch nur zu sprechen.¹¹⁷ Deswegen bleibt der Iran bei den Produktionskürzungen der OPEC+ außen vor (zu OPEC und OPEC+ siehe S. 39ff).

Bolivarische Republik Venezuela

Die Bolivarische Republik Venezuela besitzt mit einem Anteil von 17,9 Prozent die weltweit größten bekannten Ölvorkommen.¹¹⁸ Allerdings handelt es sich dabei um sehr schweres Öl, das teuer zu verarbeiten ist. Während das südamerikanische Land 2008 noch 3,2 Millionen Barrel am Tag förderte, sank die Menge zunächst sukzessive, dann rapide und halbierte sich bis 2018. Damit leistet das Land nur noch 1,8 Prozent der Weltölförderung.¹¹⁹ Laut IEA war Venezuela im vergangenen Jahr mit fast 1,5 Millionen Barrel am Tag der achtgrößte Exporteur weltweit.¹²⁰ Bis Juli 2019 sank das Exportvolumen jedoch auf 933 000 Barrel.¹²¹ Seit Ende Januar 2019 steht die venezolanische Staatsgesellschaft PdVSA auf der amerikanischen SDN-Liste; damit will Washington massiven Druck auf Präsident Maduro ausüben (siehe S. 16ff).

Die US-Sanktionen verstärken die Auswirkungen von Venezuelas jahrelanger Misswirtschaft.

Die aus den Ölexporten erzielten Erlöse sorgten für nahezu alle Deviseneinnahmen Venezuelas, trugen mehr als ein Drittel zu dessen BIP bei und generierten rund 90 Prozent der Staatseinnahmen. Um ein ausgeglichenes Staatsbudget zu haben, bräuchte es aktuell einen Ölpreis von mehr als 200 Dollar pro Barrel, also mehr als das Dreifache der momentanen Preise.¹²²

Die Förderkosten wurden 2016 mit 27,62 Dollar pro Barrel veranschlagt.¹²³

Die US-Sanktionen verstärken die Auswirkungen von Venezuelas jahrelanger Misswirtschaft. Schon davor befand sich die dortige Ölförderung in einer veritablen Krise. Mittlerweile hat die Versorgungskrise im Land auch den gesamten Energiesektor erfasst. Immer wieder kommt es zu Stromausfällen, und thermische Kraftwerke können als Reserve für die großen Staudämme nicht einspringen, da Diesel fehlt. Die Stromausfälle wiederum treffen die Förderung von Öl im Maracaibo- und im Orinoco-Becken – ein Teufelskreis. Ab Dezember 2018 fiel die Ölproduktion in Venezuela innerhalb von drei Monaten um 430 000 Barrel am Tag; im April 2019 lag sie nur noch bei um die 800 000 Barrel täglich.¹²⁴ Anfang 2019 entfielen rund 40 Prozent von Venezuelas Förderung auf das Orinoco-Becken. Vor allem ihm verdankt das Land die weltgrößten Ölreserven, doch sind die Bestände hier von sehr schwerer Qualität. Venezuela benötigt nicht nur Technologie und Investitionen aus dem Ausland; es muss unter anderem auch Verflüssigungsmittel zum Abtransport einsetzen sowie das eigene Schweröl »blenden«, um es international vermarkten zu können. Im Jahr 2018 importierte Venezuela zu diesem Zweck 90 000 Barrel Öl am Tag, vor allem aus den Vereinigten Staaten.

Das leichtere Öl aus den USA und die nötigen Finanzmittel fehlen nun, was die Förderung am Orinoco zwischen Anfang April und Mitte Mai 2019 um 77 Prozent einbrechen ließ.¹²⁵ Mittlerweile ist die finanzielle Situation so prekär, dass Venezuela fürchten muss, wichtige Vermögenswerte im Ausland zu verlieren. Vor allem der Raffinerie- und Tankstellenbetreiber CITGO in den Vereinigten Staaten ist ein wichtiges Asset; dessen Kontrolle hat die Trump-Administration an Interimspräsident Guaidó übergeben. 49,9 Prozent des Unternehmens hält die russische Rosneft als Sicherheit für eine Anleihe von 1,5 Milliarden Dollar.¹²⁶ Die Ausnahmegenehmigung

117 »Iran Will Not Discuss Its OPEC Quota While under Sanctions«, *Reuters*, 5.12.2018,

<<https://www.reuters.com/article/us-oil-opek-iran-quotas/iran-wont-discuss-its-opek-quota-while-under-sanctions-agency-idUSKBN1O413H>>.

118 *BP Statistical Review of World Energy 2019* [wie Fn. 92], S. 12.

119 Ebd., S. 16.

120 *IEA Atlas of Energy* [wie Fn. 103].

121 Cohen, »PDVSA Partners Fear Reach of Latest U.S. Sanctions on Venezuela: Sources« [wie Fn. 75].

122 Benoit Faucon/Kejal Vyas, »New OPEC President Starts with a Disadvantage: He's From Venezuela«, in: *Wall Street*

Journal (online), 6.12.2018, <<https://www.wsj.com/articles/new-opek-president-starts-with-a-disadvantage-hes-from-venezuela-1544108068>>.

123 »Barrel Breakdown« [wie Fn. 104].

124 Charles Waine, »US Sanctions Debilitate Venezuelan Oil Output«, in: *Petroleum Economist*, 17.6.2019, <<https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/south-central-america/2019/us-sanctions-debilitate-venezuelan-oil-output>>.

125 Ebd.

126 Ebd.

für CITGO, um Öl aus Venezuela zu importieren, wurde im August 2019 um 18 Monate verlängert. Dagegen hat das OFAC die Ausnahmegenehmigung für die US-Öldienstleistungsunternehmen Schlumberger und Halliburton sowie den Ölkonzern Chevron nur bis 22. Januar 2020 ausgedehnt. In diesem Fall scheint in Washington die Einsicht zu überwiegen, dass ein Rückzug der US-Firmen von russischen und chinesischen Konzernen ausgenutzt würde. Außerdem wäre es dann nach einem etwaigen Regimewechsel in Caracas schwieriger, die venezolanische Ölindustrie wieder auf Vordermann zu bringen. Für den globalen Markt bedeutet dies, dass weitere Förderausfälle in Venezuela zu erwarten sind, wenn sich die Situation nicht ändert.¹²⁷

Die Trump-Administration übt nicht nur massiven Druck auf Venezuela aus, sondern nimmt auch russische und chinesische Aktiva und Aktivitäten ins Visier. Außenpolitisch wird Präsident Maduro dadurch geschwächt, dass seine Petrodiplomatie austrocknet. Nach Inkrafttreten der Sanktionen wurden die US-Importe gestoppt, und die Exporte des Landes fielen schon im April 2019 um 40 Prozent. Kuba, ebenfalls im Blick der US-Regierung, profitierte in den ersten Monaten noch von vollen Tanklagern, da Venezuela dort Öl einlagerte. Die Sanktionen wurden aber sukzessive auf den Transport ausgeweitet. Nun ist der Inselstaat doppelt von US-Sanktionen betroffen.

Hauptzielland für Ölexporte aus Venezuela war China, das im April 2019 mit 337 000 Barrel am Tag ein Drittel der Ausfuhr erhielt, gefolgt von Indien mit 27 Prozent und Europa mit 10 Prozent.¹²⁸ Die staatliche China National Petroleum Corporation und ihre Tochterunternehmen sind der größte Abnehmer von PdVSA. Mit dem Öl, das sie bekommen, wird eine Dollaranleihe zurückgezahlt, die China Venezuela gewährt hat.

Indien hat venezolanisches Rohöl nach eigenen Angaben vor allem über die russische Rosneft bezogen, da dies nicht unter Sanktion stand. Dabei ging es um Tauschgeschäfte (*swap deals*), bei denen venezolanisches Rohöl gegen raffinierte Produkte gehandelt

wird. Diese Tauschgeschäfte wurden ausgeweitet. Im April 2019 nahm Rosneft mindestens 160 000 Barrel am Tag ab und lieferte fast ein Drittel der von Venezuela gekauften Erdölprodukte.¹²⁹ Insgesamt importierte das Land in jenem Monat 193 000 Barrel Rohöl und Ölprodukte am Tag.

Der russische Konzern Rosneft scheint weiter in Venezuela aktiv zu sein und das Land auch mit Erdölprodukten zu versorgen. Das Engagement des russischen Konzerns, der vom Putin-Vertrauten Igor Setschin geleitet wird, puffert damit den Druck der USA ab.¹³⁰ Da die China National Petroleum Corporation bzw. ihre Handelstochter Chinaoil angeblich alle Aktivitäten gestoppt hat,¹³¹ wurde Rosneft 2019 zum größten Abnehmer venezolanischen Öls. Im Oktober 2019 bezog der Konzern 62 Prozent der venezolanischen Gesamtexporte von knapp 813 000 Barrel am Tag.¹³² Das russische Unternehmen liefert an chinesische und indische Raffinerien; die internationalen Handelshäuser Trafigura und Vitol mit Sitz in den Niederlanden und der Schweiz nehmen aber kein Öl mehr ab.¹³³ Offensichtlich erfolgt die Abwicklung als Teil der Kreditrückzahlung. Obwohl die US-Regierung diese Zwischendeals harsch kritisierte,¹³⁴ hat

129 Ebd.

130 Michael Stott/David Sheppard/Henry Foy, »Russia's Rosneft Last Major Petrol Supplier to Venezuela«, in: *Financial Times*, 8.8.2019, <<https://www.ft.com/content/d0645804-b7a3-11e9-96bd-8e884d3ea203>>.

131 Chen Aizhu/Marianna Parraga, »China CNPC Suspends Venezuelan Oil Loading, Worried about U.S. Sanctions: Sources«, *Reuters*, 19.08.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-china-venezuela-oil-cnpc/china-cnpc-suspends-venezuelan-oil-loading-worried-about-u-s-sanctions-sources-idUSKCN1V909C>>.

132 Luc Cohen/Mayela Armas, »Venezuela Approves Incentives for Russia's Rosneft to Invest in Offshore Gas«, *Reuters*, 6.11.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-russia-gas/venezuela-approves-incentives-for-russias-rosneft-to-invest-in-offshore-gas-idUSKBN1XG24A>>.

133 Olga Yagova/Chen Aizhu/Marianna Parraga, »Rosneft Becomes Top Venezuelan Oil Trader, Helping Offset U.S. Pressure«, *Reuters*, 22.8.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-venezuela-oil/rosneft-becomes-top-venezuelan-oil-trader-helping-offset-u-s-pressure-idUSKCN1VC1PF>>.

134 Brian Scheid, »US Set to Sanction Rosneft Oil, Fuel Trade with PdVSA: Senior Trump Administration Official«, *S&P Global Platts*, 15.8.2019, <<https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/081519-us-set-to-sanction-rosneft-oil-fuel-trade-with-pdvsa-senior-trump-administration-official>>.

127 Charles Waine, »Bondholders Close In on Citgo«, in: *Petroleum Economist*, 1.11.2019, <<https://www.petroleum-economist.com/articles/corporate/company-profiles/2019/bondholders-close-in-on-citgo>>.

128 Marianna Parraga, »Venezuelan PDVSA's Oil Exports Steady in April, Flow to Cuba Continues — Data«, *Reuters*, 3.5.2019, <<https://www.reuters.com/article/uk-venezuela-oil-exports/venezuelan-pdvsa-s-oil-exports-steady-in-april-flow-to-cuba-continues-data-idUKKCN1S82BN>>.

sich Rosneft zum wichtigsten Verbündeten der PdVSA entwickelt. Das russische Unternehmen profitiert davon auch, indem es Vorzugsbedingungen erhält. Russland ist also nicht nur als Kreditgeber und militärisch ein enger Verbündeter Maduros geworden, sondern auch im Energiebereich.

Das Dekret vom 5. August 2019, mit dem Präsident Trump die US-Sanktionen gegen Venezuela wieder einsetzte,¹³⁵ erlaubt es Washington, solche Unternehmen zu bestrafen, die die Regierung von Präsident Maduro unterstützen. Europäische Unternehmen wie Shell, TOTAL, Repsol und Statoil (Norwegen), die im Land aktiv sind, haben daher versucht, ihre Aktivitäten ruhen zu lassen oder Anteile an Tochterfirmen von PdVSA abzustoßen.¹³⁶ All das bewirkte, dass sich die venezolanische Förderung schon Mitte 2019 mit 730 000 Barrel am Tag im Vergleich zum Vorjahr (1,4 Millionen Barrel) fast halbiert hatte.¹³⁷

Russische Föderation

Die Russische Föderation besaß Ende 2018 die weltweit sechstgrößten Erdölreserven.¹³⁸ Die Gesamtförderung des Landes ist zwischen 2008 und 2018 von knapp 10 Millionen Barrel sukzessive auf 11,4 Millionen Barrel am Tag gestiegen. Dies zeigt, dass die Sanktionen bisher keine Auswirkungen hatten. Russland war 2018 mit einem Anteil von 12,1 Prozent drittgrößter Rohölproduzent weltweit.¹³⁹ Laut IEA war die Russische Föderation im vergangenen Jahr der zweitgrößte Exporteur von Rohöl und – nach den Vereinigten Staaten und Saudi-Arabien – der drittgrößte Exporteur von Ölprodukten. Laut BP lagen sowohl die

Förderung als auch der Export russischen Rohöls 2018 über dem Niveau von 2016.¹⁴⁰

Russland ist kein klassischer Petrostaat, da seine Wirtschaft vergleichsweise diversifiziert, wenn auch auf den eigenen Markt ausgerichtet ist. Die Ausfuhr von Öl und Mineralölerzeugnissen macht rund 40 Prozent des russischen Gesamtexports aus.¹⁴¹ Da das Bruttoinlandsprodukt stark durch die Ölpreisentwicklung beeinflusst wird, spielt der Öl- und Gassektor dennoch eine tragende Rolle für die russische Volkswirtschaft. Die aus dem Ölexport erzielten Erlöse umfassen nahezu die Hälfte aller Deviseneinnahmen und sorgen für fast ein Drittel der Staatseinnahmen.¹⁴² Der russische Öl- und Gassektor trägt rund ein Drittel zum BIP bei; dabei entfallen rund 14 Prozent allein auf die beiden Staatsunternehmen Gazprom und Rosneft.¹⁴³ Die Durchschnittskosten, die in Russland anfallen, um ein Barrel Öl zu produzieren, wurden 2016 auf 19,21 Dollar veranschlagt.¹⁴⁴ Der fiskalische Break-even-Preis liegt für das Haushaltsjahr 2019/2020 bei 40 Dollar pro Barrel. Es ist Russland weitgehend gelungen, den Haushalt zu konsolidieren, was dem Land einen Handlungsspielraum auch auf dem Ölmarkt gibt.

Russlands Ölkonzerne profitieren direkt von den US-Sanktionen gegen den Iran und Venezuela.

Als Reaktion auf die Annexion der Krim verhängten die EU und die USA 2014 zunächst in wechselseitiger Abstimmung Sanktionen gegen Russland. Im August 2017 weitete eine überparteiliche Mehrheit im US-Kongress die bestehenden Strafmaßnahmen aus. Seitdem sind Washingtons Sanktionen nicht mehr mit der EU koordiniert worden. Die russische Ölförderung hat sich auch deswegen als resilient erwiesen, weil die gegen das Land gerichteten Sanktio-

¹³⁵ Cohen, »PDVSA Partners Fear Reach of Latest U.S. Sanctions on Venezuela: Sources« [wie Fn. 75].

¹³⁶ »Total Pulls Staff Out of Venezuela after US Sanctions«, *France24.com*, 7.2.2019, <<https://www.france24.com/en/20190207-total-pulls-staff-out-venezuela-after-us-sanctions>>; Marianna Parraga/Alexandra Ulmer, »Exclusive: Shell Seeks to Sell Venezuela JV Stake to France's Maurel & Prom – Sources«, *Reuters*, 11.10.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-shell-exclusive/exclusive-shell-seeks-to-sell-venezuela-jv-stake-to-frances-maurel-prom-sources-idUSKCN1ML30L>>.

¹³⁷ Scheid, »US Set to Sanction Rosneft Oil, Fuel Trade with PDVSA« [wie Fn. 134].

¹³⁸ *BP Statistical Review of World Energy 2019* [wie Fn. 92], S. 12.

¹³⁹ Ebd.

¹⁴⁰ Ebd., S. 16, 17, 28.

¹⁴¹ Vitaly Yermakov/James Henderson/Bassam Fattouh, *Russia's Heavy Fuel Oil Exports: Challenges and Changing Rules Abroad and at Home*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies (OIES), April 2019 (OIES Paper, WPM 80).

¹⁴² Russische Zentralbank (online), <https://www.cbr.ru/eng/statistics/macro_itm/svs/>.

¹⁴³ Natasha Doff/Evgenia Pismennaya, »State Role in Russia Economy at 'Whole New Level', Watchdog Says«, *Bloomberg*, 6.5.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-06/state-role-in-russia-economy-at-whole-new-level-watchdog-says>>.

¹⁴⁴ »Barrel Breakdown« [wie Fn. 104].

nen nicht wie im Fall des Iran und Venezuelas auf massiven Druck, sondern auf Eindämmung ausgelegt sind. Mehr noch, die russischen Ölkonzerne zählen zu den unmittelbaren Profiteuren der US-Sanktionen gegen den Iran und Venezuela. Paradoxerweise lieferte Russland auch in die Vereinigten Staaten. Die Einfuhr russischen Öls belief sich dort im Frühjahr 2019 auf durchschnittlich etwas mehr als 400 000 Barrel pro Tag.¹⁴⁵ Laut Bloomberg verzeichneten russische Ölexporteure zwischen November 2018 und Juli 2019 Mehreinnahmen von 905 Millionen Dollar.¹⁴⁶

Dass Russland weiter auf hohem Niveau fördert, ist nur durch die Stoßrichtung der derzeitigen Sanktionen erklärbar. Sie zielen darauf, die *künftige* Öl- und Gasexploration sowie -extraktion durch russische Staatsunternehmen zu erschweren. Der niedrige Ölpreis traf die russische Ölindustrie härter als die Sanktionen, die bisher nur geringe Auswirkungen auf die Erdöl- und Erdgasförderung des Landes und seine Exporte hatten.¹⁴⁷ Zwar führten sie dazu, dass sich Unternehmen von teuren Projekten und der Entwicklung großer neuer Lagerstätten abwandten. Stattdessen aber konzentrierten sich die Firmen darauf, die Förderung aus bereits erschlossenen Feldern zu steigern und kleine Felder neu zu erschließen. Dadurch ließ sich die Ausfuhr russischen Öls trotz der Sanktionen sogar noch steigern.¹⁴⁸ Indes ist unsicher, ob Russland auch künftig Öl im selben Maße exportieren kann, denn wichtige Technologien wie das *hydraulic fracturing* oder die Förderung in der Tiefsee und der Arktis stehen seit 2014 unter EU- und US-Sanktionen. Das Fracking wird sowohl für bereits in Betrieb befindliche Förderstätten (*brownfields*) benötigt als auch zur Entwicklung neuer nichtkonventioneller Vorkommen wie etwa in der westsibirischen Bazhenov-Formation. Betroffen von den Sanktionen im Bereich *hydraulic fracturing* und nichtkonventioneller Förde-

rung waren vor allem Joint Ventures mit Beteiligung von TOTAL und Shell in der Bazhenov-Formation und in der arktischen Tiefsee,¹⁴⁹ aber auch solche von Exxon. Da Russland ein wichtiger Partner für europäische Firmen ist, versuchen diese, die gemeinsamen Projekte zu bewahren und die Sanktionen zu umgehen.¹⁵⁰

Die Strafmaßnahmen sorgen nun schon seit fünf Jahren dafür, dass die russische Seite nur eingeschränkt mit internationalen Firmen kooperieren kann. Je länger sie fortbestehen, desto schneller und stärker könnte ein Rückgang der russischen Ölförderung einsetzen. Die jeweiligen Investitionszyklen liegen bei mindestens fünf bis sieben Jahren – eher jedoch, je nach Vorkommen, bei zehn bis zwölf Jahren. Das aber würde heißen, dass nach 2022/2025 mit einem mehr oder minder signifikanten Abfall der russischen Erdölförderung zu rechnen ist.¹⁵¹

Zu konstatieren ist also, dass sich Russlands Ölproduktion zwar als erstaunlich resilient erwiesen hat, der Spielraum aber kleiner und der Effekt der Sanktionen spürbarer werden wird. Russland

145 United States Department of Energy, Energy Information Administration, *U.S. Imports from Russia of Crude Oil and Petroleum Products*, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIM_NUS-NRS_1&f=M>.

146 »Trump's Oil Sanctions Leave Russian Exporters \$1 Billion Richer«, *Bloomberg*, 16.8.2019, <<https://fortune.com/2019/08/16/trump-oil-sanctions-iran-venezuela/>>.

147 Bud Coote, *Impact of Sanctions on Russia's Energy Sector*, Washington, D.C.: Atlantic Council of the United States, März 2018 (Global Energy Center, Economic Sanctions Initiative), S. 4ff.

148 BP *Statistical Review of World Energy 2019* [wie Fn. 92], S. 28.

149 Vladimir Soldatkin/Shadia Nasralla, »Shell Exits Gazprom-led LNG Project in Russia«, *Reuters*, 10.4.2019, <<https://in.reuters.com/article/gazprom-shell-exit/shell-exits-gazprom-led-lng-project-in-russia-idINKCN1RM1VJ>>; Jack Farchy/Ed Crooks, »Shell Suspends Russian Shale Oil Venture with Gazprom Neft«, in: *Financial Times*, 3.10.2014, <<https://www.ft.com/content/fc99206c-4b10-11e4-b1be-00144feab7de>>; »Italian Eni Suspends Project with Russian Oil Conglomerate Rosneft Due to US Sanctions«, *uawire*, 25.1.2018, <<https://www.uawire.org/eni-suspends-project-with-rosneft-due-to-us-sanctions>>.

150 Nerijus Adomaitis/Katya Golubkova, »Exclusive: Sanctions Gap Lets Western Firms Tap Russian Frontier Oil«, *Reuters*, 7.8.2017, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-rosneft-domanik-statoil/exclusive-sanctions-gap-lets-western-firms-tap-russian-frontier-oil-idUSKBN1AI1RQ>>, und Ed Crooks/Henry Foy, »US Oil Groups Feel Russia Sanctions Freeze More Than Europeans«, in: *Financial Times*, 19.6.2017, <<https://www.ft.com/content/4747bc8e-53fd-11e7-9fed-c19e2700005f>>; Henry Foy, »Total Underlines Russia Commitment Despite Sanctions Fears«, in: *Financial Times*, 15.10.2018, <<https://www.ft.com/content/24b14cf6-d059-11e8-a9f2-7574db66bcd5>>.

151 Zu diesem Ergebnis kommen auch Tatiana Mitrova/Ekaterina Grushevenko/Artyom Malov, *The Future of Oil Production in Russia: Life under Sanctions*, Moskau: Skolkovo Energy Centre, März 2018, sowie James Henderson/Ekaterina Grushevenko, *The Future of Russian Oil Production in the Short, Medium and Long Term*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, September 2019 (OIES Energy Insight 57).

kommen daher die seit Ende 2016 immer wieder erneuerten Vereinbarungen mit der OPEC zupass, die Förderung weiter zu begrenzen. Zwischen Januar und April 2019 lag die russische Förderung über der eigenen Quote. Aber im Mai und Juni des Jahres wurde sie um 278 500 Barrel reduziert, weil die Druschba-Pipeline von Russland nach Westeuropa wegen Verunreinigungen sieben Wochen lang ungenutzt blieb. Durch diese Leitung, die größte Ölpipeline in Europa, werden täglich bis zu 2 Millionen Barrel Öl exportiert, davon gehen 1,4 bis 1,6 Millionen Barrel in die EU. Anfang April 2019 mussten die Pipeline und teilweise auch davon versorgte Raffinerien geschlossen werden, weil festgestellt wurde, dass durchgeleitetes Erdöl mit Chloriden verunreinigt war.¹⁵² Chloride werden bei der Ölförderung vor allem zur Reinigung von Equipment eingesetzt. Der Vorfall ist eigentlich präzedenzlos in der Geschichte der russischen Öllieferungen, blieb in der breiteren Öffentlichkeit aber weitgehend unbeachtet.

Die USA wollen die Ölexporte des Iran und Venezuelas senken und Russland unter Druck setzen.

Die Staaten der OPEC+ haben sich am 2. Juli 2019 darauf geeinigt, ihre Kürzungen um neun Monate bis April 2020 zu verlängern. Russland hat zugesagt, seine Förderung um 228 000 Barrel gegenüber dem Stand von Oktober 2018 zu reduzieren. Am 6. Dezember 2019 wurden die Reduktionen noch einmal um 500 000 Barrel am Tag erhöht. Russland verschaffen diese Kürzungen mehr Spielraum, die eigene Produktion in der nächsten Dekade möglichst lange auf über 11 Millionen Barrel am Tag zu halten, wie von Energieminister Alexander Nowak gefordert. Knackpunkt wird aber die Frage sein, ob Russland effizienter bohren und dafür eigene Technologien entwickeln kann.¹⁵³

Kurzfristige Auswirkungen in der Zusammenschau

Die US-Regierung verfolgt den Balanceakt, die Erdöl- exporte des Iran, Venezuelas und Russlands gleichzeitig zu reduzieren, aber dennoch auf einen relativ niedrigen Ölpreis hinzuwirken. Dabei setzt das Weiße Haus darauf, dass Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – wie 2018 geschehen – gegebenenfalls ihre Förderung hochfahren würden, sollten die Ölpreise anziehen.¹⁵⁴ Diese Balancepolitik erklärt auch, warum die US-Regierung und ihre Verbündeten in der Region nicht mit einem konventionell militärischen, sondern einem geheimen Cyberangriff reagierten, nachdem im September 2019 die saudischen Ölanlagen in Abqaiq und Khurais attackiert worden waren.¹⁵⁵

Dass sich die Angebotsrisiken und die geopolitischen Turbulenzen, zu denen es vor allem am Persischen Golf kommt, preislich nicht stärker ausgewirkt haben, markiert eine Zäsur. Trotz der Krisensituation im Mittleren Osten, der Angriffe auf Ölanlagen und Tanker in der Straße von Hormus sowie der siebenwöchigen Schließung der Druschba-Pipeline schnellten die Ölpreise nicht nach oben. Erst der erwähnte Angriff auf die saudischen Ölanlagen, der die Produktion des Königreichs mehr als halbierte, bewirkte für die Zeit von Mitte September bis Anfang Oktober 2019 eine kurzzeitige Risikoprämie von ca. fünf US-Dollar pro Barrel.¹⁵⁶

Insbesondere die Krise am Golf hat also preistreibendes Potential. In welchem Maße es sich entfalten wird, hängt vor allem davon ab, ob und wie sehr die Ölinfrastruktur Teil des Konfliktgeschehens bleibt. Dass sich die geopolitischen Zerwürfnisse nicht nachhaltig in stärkeren Preisbewegungen niederschlagen, ist dem Spannungsfeld zwischen Angebotsrisiken und Nachfragesorgen geschuldet, in dem sich die Ölhändler bewegen. Die schwierige Situation der Weltwirt-

152 »Minenergo sochranjajet prognoz po dobyče nefi v RF v 2019 g. v ob'eme 556 – 557 mln t« [Das Energieministerium hält an der Prognose zur Ölförderung in Russland im Jahr 2019 in Höhe von 556 – 557 Millionen Tonnen fest], *Novosti TEK*, 26.7.2019. Durch die Pipeline wurden 3 bis 5,5 Millionen Tonnen verseuchten Öls transportiert; die Angaben variieren zwischen russischen und belarussischen Quellen. Vitalij Petlevoj, »Kompensacija po »Druzshbe« [Kompensation für Druschba], in: *Vedomosti*, 25.7.2019.

153 Henderson/Grushevenko, *The Future of Russian Oil Production in the Short, Medium and Long Term* [wie Fn. 151].

154 White House, »Statement from the Press Secretary on Cooperation between the United States, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates on Energy and Iran Policies«, 22.4.2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-cooperation-united-states-saudi-arabia-united-arab-emirates-energy-iran-policies/>>.

155 Idrees Ali/Phil Stewart, »Exclusive: U.S. Carried Out Secret Cyber Strike on Iran in Wake of Saudi Oil Attack: Officials«, *Reuters*, 16.10.2019.

156 Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe*, 23.9.2019.

schaft angesichts des amerikanisch-chinesischen Handelsstreits, das eher schwache Wachstum in China und die Hängepartie um den Brexit führen zu erheblichen Nachfragesorgen – das heißt der Erwartung, dass die Ölnachfrage stagnieren oder gar sinken könnte. Hinzu kommt der schwelende Handelskonflikt zwischen Washington und Brüssel. Außerdem wirkt sich der ökonomische Streit zwischen der Trump-Administration und China auch immer mehr auf Handelsströme von Öl (und Gas) aus. Zwar ist von den chinesischen Vergeltungszöllen – bisher – nur verflüssigtes Erdgas betroffen, nicht Rohöl. Doch aufgrund der begrenzten Fungibilität von Erdöl kommt es, wie schon in der Vergangenheit, zu nichtintendierten Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Sanktionsregimen. So stieg in den ersten Monaten 2019 der Umfang des russischen Exports in die Vereinigten Staaten, unter anderem weil er dort venezolanisches Öl ersetzen sollte. So ist die absurde Situation entstanden, dass China mehr amerikanisches Öl importieren könnte, um die unter Sanktionen stehenden Öllieferungen aus dem Iran zu substituieren. Umgekehrt importieren die Vereinigten Staaten, deren Raffinerien vor allem am Golf von Mexiko das eigene Light-Tight-Öl nur »blended« mit schwererem Öl verarbeiten können, jetzt mehr russisches Erdöl, um die vom Sanktionsbann betroffenen Lieferungen aus Venezuela zu ersetzen.

Das dämpft die Prognosen auch für den Ölverbrauch der kommenden Monate. Zudem sind die Öllager komfortabel gefüllt. In den USA bestehen fortwährende Engpässe bei Abtransport, Verarbeitung und Export. Mitte Mai 2019 wurde von dort über das höchste Niveau dieser Lagerbestände seit September 2017 berichtet. Auch diese Mikrodaten konterkarieren preistreibende Entwicklungen.

Allerdings lag die Ölproduktion der OPEC im April 2019 ca. 900 000 Barrel pro Tag unter dem von ihr geschätzten Bedarf an OPEC-Öl für ausgeglichene Märkte.¹⁵⁷ Weltweit waren im Frühsommer 2019 laut Rystad Energy 5,4 Millionen Barrel am Tag offline, also »vom Markt«.¹⁵⁸ Aufgrund von US-Sanktionen fehlten dabei 2,4 Millionen Barrel, wegen technischer Störungen und kriegsrischer Auseinandersetzungen weitere 1,7 Millionen Barrel. So sind in Libyen

1,1 Millionen Barrel pro Tag gefährdet.¹⁵⁹ Hinzu kommen die im Rahmen der OPEC+ vereinbarten Produktionskürzungen. Insofern ist es durchaus signifikant, dass das Ende der Ausnahmegenehmigungen für Importe aus dem Iran Anfang Mai 2019 zeitlich mit den Problemen an der größten Ölpipeline von Russland nach Europa zusammenfiel. Noch dramatischer ist, dass auch nach den Drohnenattacken auf saudische Verarbeitungsanlagen diese greifbaren geopolitischen Risiken nicht eingepreist werden.

Im Ergebnis, so Beobachter, werden die Auswirkungen der verschärften Sanktionen bisher von den Marktteilnehmern unterschätzt. Diese vertrauen auf gefüllte Lager wie auf die elastische US-Förderung und gehen davon aus, dass die OPEC+ gegebenenfalls ihre Kürzungen aufheben würde.

Eine längerfristige Sicht auf den Ölmarkt

Aus historischer Perspektive wurden die Spielregeln auf dem internationalen Ölmarkt entweder von Anbieter- oder von Nachfrageseite gesetzt. Wie der Markt selbst, hat sich auch die Governance-Landschaft geschichtlich entwickelt. Entscheidend sind dabei die Akteure, ihre jeweiligen Interessen sowie die Strukturen und Steuerungsmechanismen im Energiehandel, die sich über die Zeit herausgebildet und verändert haben. Als besonders relevant erwies sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts das Verhältnis zwischen Petrostaaten und multinationalen Energiekonzernen. Nach einer langen ersten Phase – vom Beginn der kommerziellen Ölförderung 1859 bis kurz nach dem Zweiten Weltkrieg – dominierte ein Oligopol großer multinationaler Konzerne aus den Vereinigten Staaten und den Kolonialmächten, die »Sieben Schwestern«,¹⁶⁰ die die Preisstruktur bestimmten.¹⁶¹

¹⁵⁹ Herman Wang/Meghan Gordon, »OPEC Has the Spare Capacity to Offset Iran's Oil Supply Losses, But Does It Have the Will?«, *S&P Global Platts*, 23.4.2019, <<https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/042319-opec-has-the-spare-capacity-to-offset-irans-oil-supply-losses-but-does-it-have-the-will>>.

¹⁶⁰ Anthony Sampson, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped*, New York 1975.

¹⁶¹ Simon Bromley, *American Hegemony and World Oil: The Industry, the State System and the World Economy*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 1991, S. 46–84.

¹⁵⁷ Ebd.

¹⁵⁸ Steffen Bukold, *Global Energy Briefing*, Nr. 176: *Energy Markets and Company Strategies*, EnergyComment.de, 31.5.2019, S. 8.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Kontrolle über Energieressourcen zu einem wichtigen Faktor staatlicher Souveränität.¹⁶² Im Zuge der Entkolonialisierung proklamierten Petrostaaten ihre hoheitlichen Rechte über die Ölverkommen. Angesichts damit einhergehender Nationalisierung und Verstaatlichung bzw. deren Androhung begann der Einfluss der multinationalen Ölfirmen deutlich zu sinken, was ihre Profitabilität jedoch nicht merklich schmälerte.¹⁶³ Allerdings verloren die großen Ölkonzerne ihre strategische Position als vertikal integrierte Unternehmen, die die Preisstruktur weitgehend bestimmen konnten. Die OPEC wiederum reklamierte dann die permanente Verfügungsgewalt über die Naturressourcen ihrer Mitgliedstaaten.

Diese zweite Phase erreichte ihren Höhepunkt mit den Ölkrisen von 1973/74 und 1979/80. Die Staaten der Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), darunter maßgeblich die USA und europäische Länder, gründeten die Internationale Energieagentur, um als Konsumenten die eigene Energiesicherheit zu verbessern und Krisenmechanismen wie die strategische Ölbevorratung zu etablieren. Diese Phase hat das kollektive Gedächtnis und die Institutionen geprägt, auch was die Vorstellung von Öl als Waffe und das Zusammenspiel von Geopolitik und Energie angeht. Durch die Makrosicht wird häufig eine weitere wichtige Folge der damaligen Prozesse übersehen. Langfristig am bedeutsamsten war, dass die Produktionskette in eine Reihe lose verbundener, aber voneinander getrennter Marktsegmente aufgeteilt wurde, die nicht mehr ein einzelnes Unternehmen oder eine Gruppe kontrollierte wie noch zu Zeiten der vertikal integrierten Konzerne. Die Ölmengen wuchsen, die außerhalb der internationalen Multis (IOCs) produziert wurden; Handel, Verarbeitung und Vertrieb organisierten sich neu.¹⁶⁴

In den 1970er Jahren war der Energiehandel eher konfliktiv und durch geopolitische Verwerfungen bestimmt. Die Ölkrise von 1973/74 entstand infolge des Jom-Kippur-Kriegs und jene von 1979/80 durch die islamische Revolution im Iran und den ersten Golfkrieg. Dagegen trugen in den 1980er und 1990er

Jahren niedrige Ölpreise infolge eines globalen Überangebots (siehe Abb. 4, S. 34) zu einer wesentlichen Entspannung bei. In den Vereinigten Staaten und Europa wurde seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die Energiewirtschaft liberalisiert, dem Wettbewerb ausgesetzt und teilweise privatisiert. Dies führte auch dazu, dass sich die oben beschriebene Diversifizierung in den einzelnen Segmenten der Ölversorgungskette fortsetzte. Gibt es eine Vielzahl an Akteuren, so profitieren davon Robustheit und Resilienz des Gesamtsystems.¹⁶⁵ Die IEA griff diesen Wandel 1993 auf und hielt in gemeinsamen Zielen fest, dass mehr Diversifizierung und größere Energieeffizienz das beste Mittel seien, um die Versorgungssicherheit zu erhöhen; sie forderte »freien und offenen Handel und sichere Rahmenbedingungen für Investitionen«.¹⁶⁶

Der Ölmarkt hat sich schon sehr früh globalisiert und zu einem Weltsystem entwickelt.¹⁶⁷ Das Paradigma der Liberalisierung dominierte auch in den 1990er Jahren — einer Dekade, die wirtschaftlich durch günstige Energiepreise gekennzeichnet war, in den internationalen Beziehungen wiederum durch Ansätze multilateraler Governance, durch Globalisierung und wachsende Verflechtung. Ein Ausdruck dessen waren die Europäische Energiecharta (1991) und der darauffolgende Energiecharta-Vertrag (1994), der neue Regeln für Handel und Transit sowie starke Investorenrechte für Unternehmen gegenüber Staaten festschrieb.

Dagegen hat sich in den letzten Jahren die Gemengelage auf dem internationalen Ölmarkt zunehmend als unübersichtlich und unwägbare erwiesen. Im Zusammenspiel mit der weltpolitischen Großwetterlage könnten sowohl kurzfristige Preisspitzen als auch längerfristige Versorgungsengpässe drohen. Die zunehmende Krise am Persischen Golf ist dabei nur ein Faktor. Hinzu kommen Investitionszurückhaltung, aber auch sich abzeichnende strukturelle Verschiebungen — Faktoren, die das Bild eines wohlversorgten, global funktionierenden Ölmarkts merklich trüben. Die Lage auf diesem Markt ist jedenfalls volatil. Da die Weltwirtschaft schwächelt und entsprechende Sorgen die Nachfrage nach Öl dämpfen, gehen von den Ölpreisen kaum klare Warnsignale aus.

¹⁶² Daniel Yergin, *Der Preis. Die Jagd nach Öl, Geld und Macht*, Frankfurt a.M. 1991.

¹⁶³ Wiebke Glässer, *Marktmacht und Politik. Das internationale Kartell der Ölgesellschaften 1960–1975*, Berlin/Boston 2019 (Schriftenreihe zur Zeitschrift für Unternehmensgeschichte Bd. 32).

¹⁶⁴ Hughes/Long, »Is There an Oil Weapon?« [wie Fn. 21].

¹⁶⁵ Ebd., S. 161.

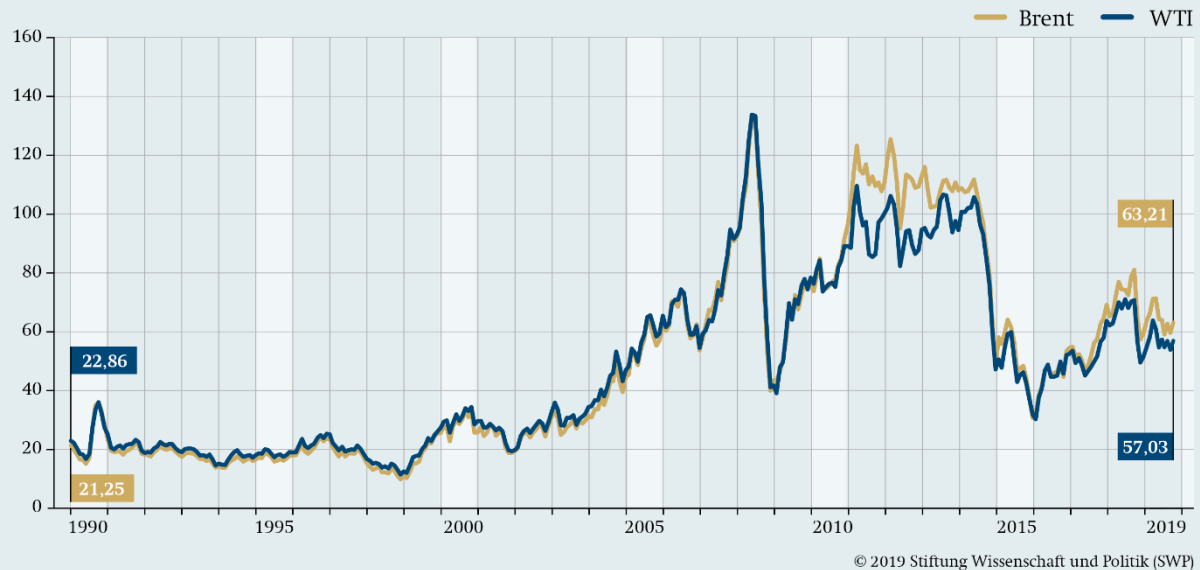
¹⁶⁶ IEA, »Shared Goals«, 4.6.1993, in: Hughes/Long, »Is There an Oil Weapon?« [wie Fn. 21], S. 168.

¹⁶⁷ Zündorf, *Das Weltsystem des Erdöls* [wie Fn. 1].

Abbildung 4

Entwicklung der Rohölpreise**Januar 1990 bis November 2019**

in US-Dollar pro Barrel



Das Thema Versorgungssicherheit ist spätestens mit dem Preisverfall seit 2014 von der Agenda verschwunden. Erdöl gilt als global gehandeltes Gut, dessen Preis dem Spiel von Angebot und Nachfrage unterworfen ist. Dabei wäre ein Realitätscheck durchaus geboten. In der Gesamtschau sind Sorgen mit Blick auf die künftige Entwicklung angebracht – denn das Zusammenspiel von unilateralen US-Sanktionen und amerikanischem Tight-Öl-Boom hat disruptive Auswirkungen auf den Ölmarkt und dessen Governance.

Investitionszurückhaltung und Peak Demand

In den letzten Jahren war die allgemeine Wahrnehmung dominiert vom Bild gut versorgter Märkte und der Erwartung einer künftig linear sinkenden Nachfrage. Dies galt vor allem auch als logische Konsequenz der Energiewende und des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015. Dazu gehört die Vorstellung eines *Peak Demand*, also einer zunächst stagnierenden und dann sinkenden Nachfrage – ein Wendepunkt, der je nach Prognose zwischen 2025 und 2040 eintreten soll. Zumindest für Europa ist tatsächlich absehbar, dass die Ölnachfrage sinken wird. Der mittelfristige Angebotsüberschuss und der langfristige

Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energiequellen werden dauerhaft auf den Ölpreis drücken und zu strukturellen Umwälzungen in den globalen Energiebeziehungen führen.¹⁶⁸ Das noch vor einem Jahrzehnt geltende Paradigma des *Peak Oil* – wonach zumindest das leicht erreichbare und günstig förderbare Öl absehbar zur Neige gehen werde – spielt angesichts des US-Förderbooms und notwendiger Anstrengungen beim Klimaschutz nahezu keine Rolle mehr. Als der eigentlich begrenzende Faktor gilt nun das Budget an CO₂, das die Atmosphäre noch aufnehmen kann. Eine sich dekarbonisierende Welt müsste in zentralen Sektoren zügig Abschied vom Erdöl nehmen, ein Großteil der Vorkommen sowieso im Boden bleiben.¹⁶⁹

Doch auch wenn der Ölmarkt vor erheblichen Ungewissheiten auf Nachfrage- wie Angebotsseite steht, scheint absehbar, dass Öl weiterhin eine wichtige Rolle in der globalen Energieversorgung spielen wird. BP geht von einer Nachfrage bis zum Jahr 2040 in

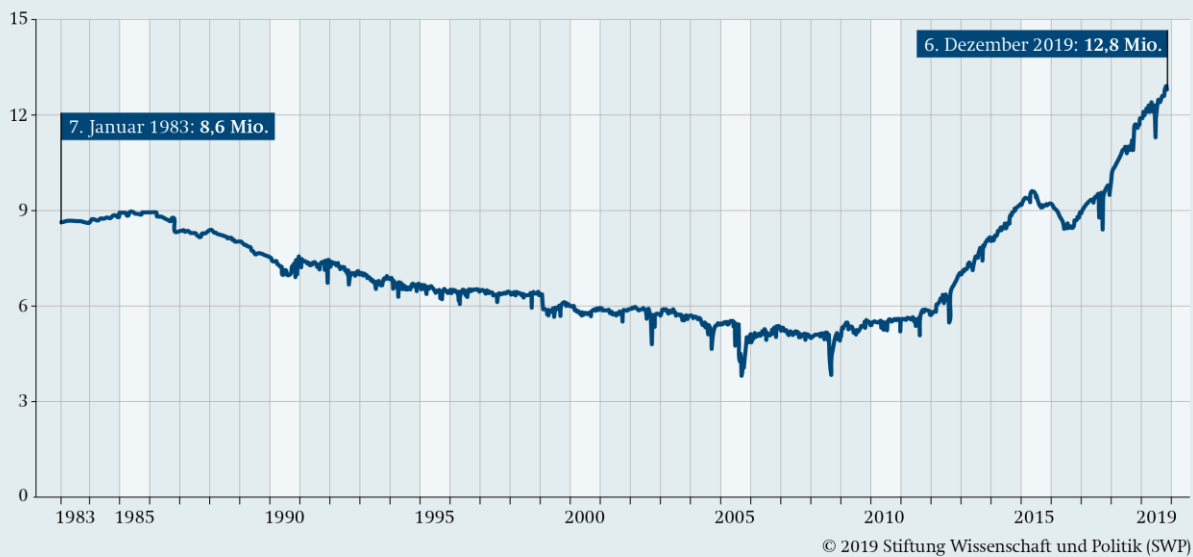
¹⁶⁸ Thijs van de Graaf/Michael Bradshaw, »Stranded Wealth: Rethinking the Politics of Oil in an Age of Abundance«, in: *International Affairs*, 94 (2018) 6, S. 1309–1328.

¹⁶⁹ Christophe McGlade/Paul Ekins, »The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused when Limiting Global Warming to 2° C«, in: *Nature*, 517 (2015), S. 187–190.

Abbildung 5

US-Rohöl-Feldproduktion

7. Januar 1983 bis 6. Dezember 2019
in Millionen Barrel pro Tag



einer Spanne zwischen 80 Millionen bis 130 Millionen Barrel am Tag aus. Diese Prognose zeigt zum einen die hohe Unwägbarkeit, verdeutlicht zum anderen jedoch, dass so oder so große Investitionen nötig sind. Das Nachfragewachstum wird wohl mit 6 Millionen Barrel täglich von Nicht-OPEC-Produzenten gedeckt werden, allen voran durch US-Tight-Öl mit 5 Millionen Barrel am Tag, gefolgt von Brasilien und Russland.¹⁷⁰ Spätestens nach 2030 müsste auch das Angebot der OPEC um 4 Millionen Barrel am Tag wachsen.¹⁷¹ Blieben künftige Investitionen auf existierende Felder (*brownfields*) beschränkt, würde die weltweite Förderung jährlich um 4,5 Prozent schrumpfen, und 2040 stünden nur noch 35 Millionen Barrel am Tag zur Verfügung.¹⁷² Im Klartext hält es BP – nicht anders als die IEA – für notwendig, dass sich der Boom in den USA fortsetzt, aber auch Russland eine tragende Rolle spielt. Nach 2030 dürfte der Einfluss der OPEC auch wieder wachsen, da sich dann die

Ölförderung zunehmend in deren Mitgliedstaaten konzentriert.

Die IEA hat wiederholt darauf hingewiesen, dass in der Niedrigpreisphase zwischen 2014 und 2016 sehr wenig investiert wurde. Das wirkt nach, denn die Investitionen in neue Förderprojekte sind viel zu gering, um den künftigen Bedarf zu decken, sollten sich gegenwärtige Trends fortschreiben.¹⁷³ Die Diskrepanz zwischen wachsender Nachfrage und schwächelnden Investitionen für konventionelle Projekte könnte in den nächsten Jahren eine zunehmend prekäre Situation verursachen. Denn während in Deutschland und der EU der Verbrauch stagniert, steigt die globale Nachfrage weiter. Im Laufe des Jahres 2018 wurde mehrfach mit 100 Millionen Barrel am Tag eine Schallmauer durchbrochen. Doch als Konsequenz des Pariser Klimaschutzabkommens prägt zunehmend *Peak Demand* die öffentliche Diskussion, auch wenn die Grundfunktion zyklischer Ölmärkte damit keineswegs außer Kraft gesetzt ist. Vielmehr zeigt sich, dass Investitionszurückhaltung zyklische Effekte sogar beschleunigen und vertiefen könnte. Insofern sind die Frage des *Peak Demand* und die Sorge vor *Stranded Assets* mitbestimmend – diese Faktoren wirken maßgeblich zurück auf die Investitionsentscheidungen

¹⁷⁰ BP, *Energy Outlook Edition*, London 2019, S. 81, <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019.pdf>>.

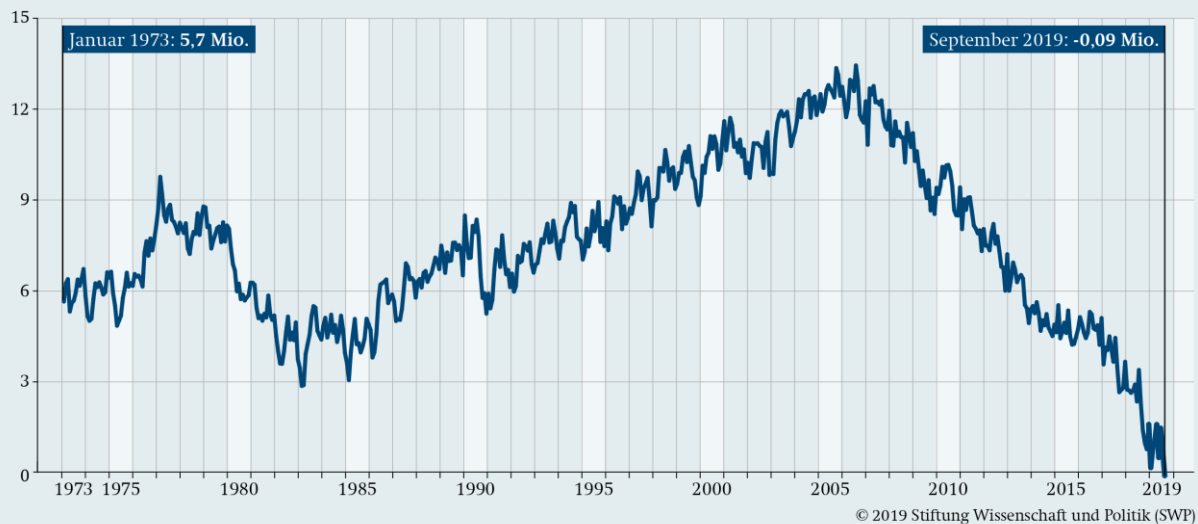
¹⁷¹ Ebd.

¹⁷² Ebd., S. 85.

¹⁷³ IEA, *World Energy Outlook 2018*, Paris 2018, S. 36.

Abbildung 6

US-Rohöl-Nettoimporte Januar 1973 bis September 2019 in Millionen Barrel pro Tag



der Firmen, die in der Regel sehr langwierige Projektzyklen abdecken müssen. Sollten sich die im »New Policy Scenario« der IEA aufgezeigten Trends fortzuschreiben, müsste sich aber die Tight-Öl-Förderung in den Vereinigten Staaten bis 2025 mehr als verdreifachen, um die fehlenden Investitionen in konventionelle Förderung zu kompensieren.¹⁷⁴ Es sind durchaus Zweifel angebracht, ob sich die Tight-Öl-Förderung derart steigern lässt. Inwieweit Volatilitäten und eine wachsende Nachfrage mittel- und längerfristig durch die US-Schieferrevolution abgedeckt werden können, wird eine wichtige Rolle für die Versorgungslage spielen.

US-Tight-Öl: Der Game Changer

Die Förderung von Schieferöl bzw. Tight-Öl in den Vereinigten Staaten hat sich bereits als *Game Changer* erwiesen. Sie ermöglichte der US-Regierung nicht nur eine Verzahnung der Energiepolitik mit der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern machte eine Politik der »Energiedominanz« (siehe S. 12) überhaupt erst möglich. Auf dem Ölmarkt hat der Boom die Fundamentaldaten von Förderkosten und Preisband verändert und die Funktionsweise des Marktes umge-

krempelt. Im Mai 2019 belief sich die US-Tight-Öl-Förderung auf 8,49 Millionen Barrel pro Tag,¹⁷⁵ insgesamt fördert das Land 12,3 Millionen Barrel Öl täglich.¹⁷⁶

Damit hat die Rohölproduktion den höchsten Stand in 15 Jahren erreicht (siehe Abb. 5, S. 35). Hauptproduzenten von US-Rohöl sind derzeit Texas, North Dakota, der Golf von Mexiko (offshore), Kalifornien, Alaska und Oklahoma.¹⁷⁷

Die Vereinigten Staaten nehmen eine herausragende Position auf dem Ölmarkt ein. Mittlerweile stehen sie nicht mehr nur, wie jahrzehntelang, beim Konsum weit vorne, sondern auch bei der Förderung. 2017 entfielen 20,2 Prozent des weltweiten Erdölverbrauchs auf die USA. Zugleich ist das Land seit 2014 der global größte Produzent von Rohöl und Liquiden¹⁷⁸, mit einem Anteil von 16,6 Prozent im Jahr

¹⁷⁴ Ebd.

¹⁷⁵ Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe*, 14.5.2019.

¹⁷⁶ Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe*, 3.5.2019.

¹⁷⁷ EIA, *Monthly Crude Oil and Natural Gas Production*, 29.11.2019, <<https://www.eia.gov/petroleum/production/>>.

¹⁷⁸ Zu den Liquiden zählt BP auch Biokraftstoffe, unter Öl werden Rohöl, Flüssiggase, flüssige Brennstoffe aus Gas und Kohle (GtL- und CtL-Verfahren) sowie Kondensat gefasst.

2018.¹⁷⁹ Bei Rohöl und Ölprodukten waren die Vereinigten Staaten zwar nach wie vor unter den drei größten Importeuren weltweit – mit 1,6 Millionen Barrel am Tag im Januar 2019 –, doch entwickeln sie sich zum Nettoexporteur (siehe Abb. 6).¹⁸⁰ Im September 2019 exportierten die USA 89 000 Barrel am Tag mehr, als sie importierten.¹⁸¹ Bei den Erdölprodukten sind sie bereits seit Oktober 2010 Nettoexporteur, mit 3,5 Millionen Barrel am Tag im September 2019.¹⁸² Nimmt man Rohöl und Ölprodukte zusammen, importiert das Land heute 1,4 Millionen Barrel täglich von der OPEC – davon 926 000 Barrel vom Golf.¹⁸³ Dass die Amerikaner noch relativ viel einführen, hängt auch mit der Ausrichtung ihrer Raffinerien zusammen. Die USA verfügen, mit einem Anteil von 18,8 Prozent im Jahr 2018, weltweit über die größten installierten Raffinerie-Kapazitäten.¹⁸⁴ Die Raffinerien sind teilweise auf schwerere Öle aus Saudi-Arabien und Venezuela ausgerichtet; mitunter gehören Anteile daran den Staatsfirmen von dort, so dass diese sich ihren Marktanteil sichern können. Dabei dürfte die Förderung weiter steigen – für 2020 wird damit gerechnet, dass sich der positive Trend, wenn auch abgeschwächt, fortsetzt.¹⁸⁵

Die USA exportieren immer mehr Öl, während Europas Abhängigkeit von Einfuhren wächst.

Diese neue Situation macht die Vereinigten Staaten zur unumgänglichen Ölmacht. Für Europa ist entscheidend, dass der einstmals wichtigste Partner unter den Verbraucherländern heute einen diametral entgegengesetzten Energiepfad verfolgen kann. Die Position der USA als großes Verbraucher- und Produzentenland ist einzigartig. Während das Land nicht nur seine Importabhängigkeit verringern konnte, son-

dern auch immer mehr exportiert, wächst Europas Abhängigkeit von der Öleinfuhr. Auch preislich ist die Schere zwischen der Nordsee-Sorte Brent und der Sorte West Texas Intermediate (WTI) auseinandergegangen (siehe Abb. 4, S. 34).

Die »revolutionären« Auswirkungen des Schieferbooms beschränken sich keineswegs auf Amerika. Vielmehr haben sie den Ölmarkt insgesamt von Grund auf verändert. Zwei Entwicklungen sind dabei noch zusätzlich von Bedeutung. Zum einen ist die Elastizität des Angebots signifikant gestiegen, da den Märkten relativ schnell – das heißt nach kurzen Investitionszyklen – überschaubare Mengen an Öl zur Verfügung stehen, die sich in zwei bis vier Jahren amortisieren. Bei Ölvorkommen vor der Küste hingegen dauert es typischerweise sieben bis zwölf Jahre, um die Kosten wieder reinzuholen. Im Ergebnis kann die US-Förderung vergleichsweise rasch auf Preissignale reagieren.

Wichtig ist allerdings, dass die US-Reserven den Markt nicht so schnell und konzertiert versorgen können, wie dies bei freien Förderkapazitäten am Golf möglich ist.¹⁸⁶ Der »Call on OPEC« lässt sich nicht durch einen »Call on Tight« ersetzen.¹⁸⁷ Die US-Produzenten brauchen dafür einige Monate Vorlauf; betroffen sind Hunderte von Firmen, die unterschiedliche Reaktionszeiten und Break-even-Preise haben.¹⁸⁸ Einst waren auf diesem Sektor sogar mehr als 1000 amerikanische Firmen aktiv, doch in den letzten Jahren hat ein Konsolidierungsprozess stattgefunden. Den IOCs, die konventionelle Förderung ersetzen müssen, bietet Tight-Öl ideale Möglichkeiten, sich flexibel an die Entwicklung des Marktes anzupassen.¹⁸⁹ Die Aussicht auf *Peak Demand* führt dazu, dass Firmen ihre Investitionen eher kurz- und mittelfristig sowie auf schnelle Gewinne ausrichten.

179 BP Statistical Review of World Energy 2019 [wie Fn. 92], S. 16.

180 EIA, *Petroleum & Other Liquids*, <<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=mtntus2&f=m>>.

181 Ebd.

182 EIA, *Petroleum & Other Liquids*, <https://www.eia.gov/dnav/pet/PET_MOVE_NETL_DC_NUS-Z00_MBBLPD_M.htm>.

183 Angaben für September 2019. EIA, *Petroleum and Other Liquids*, <https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_netl_dc_NUS-MP0_mbbldpd_m.htm>.

184 BP Statistical Review of World Energy 2019 [wie Fn. 92], S. 27.

185 Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe*, 8.5.2019.

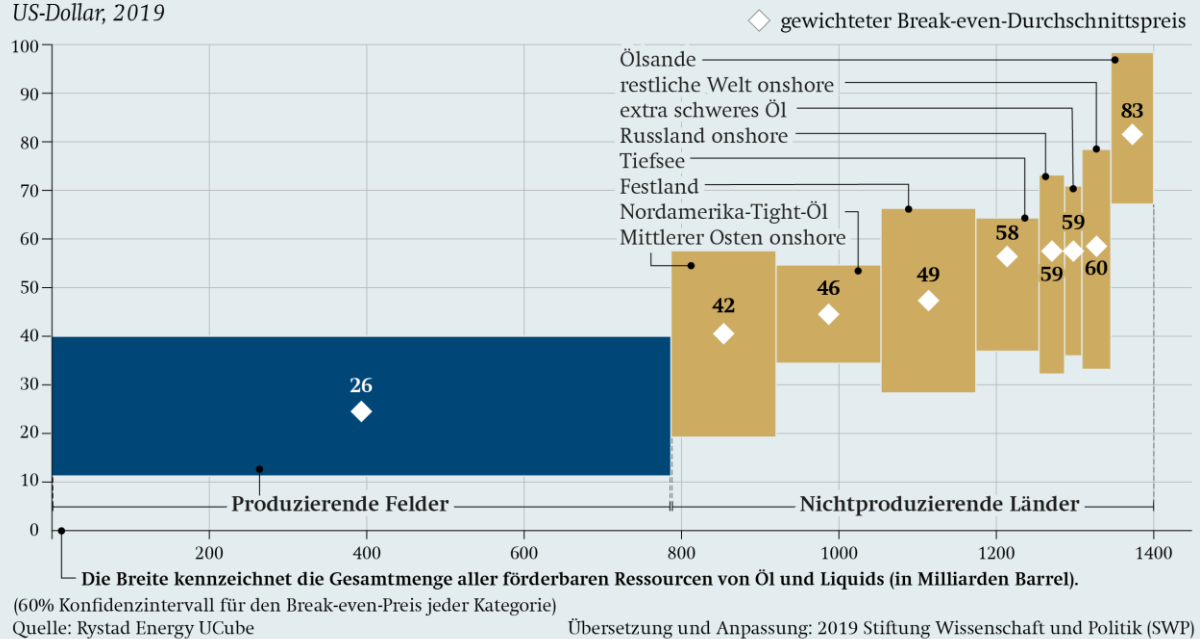
186 Kirsten Westphal/Marco Overhaus/Guido Steinberg, *Die US-Schieferrevolution und die arabischen Golfstaaten. Wirtschaftliche und politische Auswirkungen des Energiemarkt-Wandels*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Studie 15/2014).

187 Vitaliy Yermakov, *Supply Dynamics among the »Big Three« Oil Producers: Russia, Saudi Arabia and the USA*, Istanbul: Istanbul International Center for Energy and Climate, Sabanci University (IIEEC), Juli 2018 (IIEEC Research Paper).

188 Siehe dazu ausführlich: R.L. Kleinberg/S. Paltsev/C.K.E. Ebinger/D.A. Hobbs/T. Boersma, »Tight Oil Market Dynamics: Benchmarks, Break-Even Points and Inelasticities«, in: *Energy Economics*, 70 (2018), S. 70–83.

189 Ebd.; Bukold, *Global Energy Briefing*, Nr. 176 [wie Fn. 158], S. 10f.

Abbildung 7

Globale Angebotskurve für Öl und LiquidsRealer Brent-Break-even-Preis,
US-Dollar, 2019

Zugespißt gesagt ist offenkundig, dass Investitionen großen Stils fehlen, aber unklar, in welchem Umfang.¹⁹⁰ Die Grundlast der kommenden Nachfrage wird jedenfalls kaum aus den USA allein gedeckt werden können. Nötig ist vielmehr auch die Neuerschließung großer konventioneller Felder, wenn die Nachfrage ungebrochen bleibt. »Neues Öl« aber bedarf bestimmter Vorteile, damit Ölfirmen investieren – entweder ist das die schiere Größe des Reservoirs, die Nähe zu Infrastruktur und Marktplätzen oder eine relativ schnelle Amortisierung.¹⁹¹ Die nichtkonventionellen Vorkommen haben im Vergleich zu den großen konventionellen Feldern den Vorzug, in Zeiten unklarer Nachfrageentwicklung eine Förderung auf Sicht zu ermöglichen. All das favorisiert US-Tight-Öl.

Zum anderen hat sich die amerikanische Tight-Öl-Förderung gegenüber Preisrückgängen als resilient erwiesen, auch weil sie wesentlich effizienter geworden ist. Damit konkurrieren US-Unternehmen nicht nur mengenmäßig um Marktanteile, sondern sie setzen mit ihrer flexiblen Ölproduktion auch das Preisband für die Märkte. Auf lange Sicht haben sich die Vereinigten Staaten damit als preisbestimmender

Produzent auf dem Ölmarkt etabliert. Die letzten fünf Jahre haben die globale Angebotskurve von Grund auf verändert.¹⁹²

Abbildung 7 zeigt deutlich, dass für neue Vorkommen das US-Tight-Öl nach den großen Feldern im arabischen Raum die zweitgünstigste Ölquelle ist. Der durchschnittliche Break-even-Point liegt im Mittleren Osten bei 42 Dollar pro Barrel, für US-Tight-Öl bei 46 Dollar. Noch 2015 war Tight-Öl die zweitteuerste Ressource, mit einem durchschnittlichen Break-even von 68 Dollar pro Barrel.¹⁹³ Seither sind nicht nur die Kosten gesunken, sondern hat sich das Angebot mehr als verdreifacht. Unter dem Druck der niedrigen Weltmarktpreise zwischen 2014 und 2016 (siehe Abb. 4, S. 34) mussten auch die Kosten bei den anderen Vorkommen gesenkt werden. Die Förderung ist insgesamt effektiver geworden, so dass eine sehr große Menge potentiell förderbaren Öls in einer Bandbreite zwischen 40 bis 60 Dollar bereitsteht. Dies legt

¹⁹⁰ Peter Ramsay, »Energy Transition Fears Drive Short-term Focus«, in: *Petroleum Economist*, April 2019, S. 26f.

¹⁹¹ Ebd.

¹⁹² »Rystad Energy Ranks the Cheapest Sources of Supply in the Oil Industry«, *Rystad Energy*, Press Release, 9.5.2019, <<https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/Rystad-Energy-ranks-the-cheapest-sources-of-supply-in-the-oil-industry/>>.

¹⁹³ Ebd.; Bukold, *Global Energy Briefing*, Nr. 176 [wie Fn. 158], S. 10f.

nahe, dass die Preise gedeckelt sind, die Preiszyklen sich abflachen und kurzfristiger werden.

Zur Zukunft der US-Tight-Öl-Förderung sind allerdings Fragezeichen angebracht. Die IEA schätzt, dass die Vereinigten Staaten einen großen Teil der globalen Nachfrage bis 2030 decken müssen, doch gibt es durchaus Anzeichen, dass auch bei den USA zyklische Effekte des Marktes greifen und Schwierigkeiten bei der Refinanzierung auftreten werden.¹⁹⁴ Den kleinen US-Firmen, die Ölförderung eher als einen Fabrikationsprozess betreiben und ihre Bohrtürme von Bohrloch zu Bohrloch verlegen, fällt es immer schwerer, sich zu refinanzieren. Die ausgezahlten Gewinne sind zu gering. Das hat die Wachstumsrate bei der Tight-Öl-Förderung in den USA zuletzt abgebremst.¹⁹⁵ Die Annahme, der Boom werde sich linear fortschreiben, könnte sich als trügerisch erweisen.

Ungeachtet aller Lippenbekenntnisse zu niedrigen Ölpreisen profitieren auch die Vereinigten Staaten erheblich von höheren Preisen, denn erst sie kurbeln die nichtkonventionelle Öl- und Gasförderung im eigenen Land kräftig an. Darauf wiederum beruht ein großer Teil von Amerikas gewachsener Wirtschaftskraft. Die eigene Förderung bildet das Rückgrat für die US-Politik der Energiedominanz und für das rigorose Vorgehen gegen die großen Produzenten Russland, Venezuela und Iran.

In der Gesamtschau sind also angebotsseitig nicht nur die Kosten für neue Vorkommen gesunken; es hat sich auch ein Überhang an Produktionskapazität entwickelt. Der Ölmarkt wurde zu einem Wettbewerbsmarkt, zumal in den Vereinigten Staaten viele unterschiedliche Firmen auf diesem Sektor produzieren. Im Zusammenspiel mit der neu ausgerichteten Energiepolitik hat sich die US-Regierung zu einem disruptiven Akteur auf den Energiemärkten entwickelt – die Marktmacht der OPEC wurde gebrochen.

Von OPEC zu OPEC+

Zwischen 2011 und 2014 gab es eine Phase stabiler hoher Ölpreise (siehe Abb. 4, S. 34). Sie ließen die Marktmacht der OPEC nochmals konsolidiert er-

scheinen und verstellten zunächst den Blick auf die Fracking-Revolution und den US-Tight-Öl-Boom. Der OPEC gehören 14 erdölproduzierende Staaten an. Sie kontrollieren rund 70 Prozent der Weltölreserven, vereinen aber nur noch 41 Prozent der Förderung auf sich.¹⁹⁶

Erst der Preisverfall zwischen 2014 und 2016 ließ die neue Wettbewerbssituation auf den Öl- (und Gas-) Märkten ins öffentliche Bewusstsein dringen. Saudi-Arabien war im November 2014 nicht mehr – wie noch 1998 und 2008 – bereit, seine Förderung zu kürzen, um die Preise zu stabilisieren.¹⁹⁷ Riad verfolgte damit die Strategie, auf dem Markt eine Balance zwischen Angebot und Nachfrage zu erreichen. Das Königreich war nicht gewillt, andere Produzenten durch höhere Preise zu subventionieren. Als Konsequenz dieses neuen Marktflutungskurses förderte Saudi-Arabien 2016 das Rekordvolumen von knapp 10,7 Millionen Barrel pro Tag.¹⁹⁸ Da die Staatskasse durch die vorhergegangene Hochpreisphase gut gefüllt war, konnte sich das Land eine Abkehr von seiner traditionellen Rolle als *swing supplier* erlauben, um Marktanteile statt höhere Preise zu verteidigen.

Die Strategie der Saudis ging aber weder OPEC-intern noch auf dem internationalen Ölmarkt auf. Versuche der OPEC zwischen 2014 und 2016, die Konkurrenz in einem Niedrigpreis-Umfeld unter Druck zu setzen, liefen weitgehend ins Leere. Der *trade-off* zwischen der Verteidigung von Marktanteilen und dem Aufgeben von Preisstabilität wurde sichtbar. Die OPEC hat mit Marktanteilen auch die Macht verloren, Angebot und Nachfrage mit Ziel der Preiserhaltung zu managen. Dem Preisverfall konnte die Organisation nichts entgegensetzen. Durch höhere Exportmengen waren die Verluste wegen niedrigerer Preise nicht auszugleichen. Außerdem ließen sich die Konkurrenten nicht wie erhofft vom Markt drängen; vielmehr erwies sich insbesondere die US-Tight-Öl-Förderung als resilient. Auch konnten die Förderkosten der IOCs in diesen Jahren durch Effizienzsteigerung erheblich gesenkt werden, was das Kosten-

¹⁹⁴ Greg Miller, »Wrong Way on Wall Street«, in: *Petroleum Economist*, April 2019, S. 30f.

¹⁹⁵ Alastair O'Dell, »Dog Days for the Wildcatters«, in: *Petroleum Economist*, 29.8.2019, <<https://www.petroleum-economist.com/articles/upstream/exploration-production/2019/dog-days-for-the-wildcatters>>.

¹⁹⁶ Bartosz Bielszczuk, *Russia's Policy on OPEC: Potential and Limitations of Cooperation*, Warschau: The Polish Institute of International Affairs (PISM), 12.7.2019 (PISM Bulletin Nr. 95 [1341]).

¹⁹⁷ Mike Bradshaw/Thijs Van de Graaf/Richard Connolly, »Preparing for the New Oil Order? Saudi Arabia and Russia«, in: *Energy Strategy Reviews*, 26 (2019), S. 5.

¹⁹⁸ *BP Statistical Review of World Energy 2019* [wie Fn. 92], S. 18.

band der Ölförderung nachhaltig verändert hat (siehe Abb. 7, S. 38).

Als Folge der skizzierten Entwicklung entstand eine Konkurrenz um Marktanteile. Den USA kam – vor allem nachdem sie Ende 2015 ihre Exportrestriktionen für Rohöl aufgehoben hatten – eine Schlüsselrolle zu, nicht nur wegen der neuen flexiblen Mengen, sondern auch wegen der heimischen Marktstruktur. Kleine, unabhängige Unternehmen (*independents, wildcatters*) dominierten mit die ersten Jahre des US-Tight-Öl-Booms, bevor allmählich auch die Multis einstiegen. Die OPEC verlor dramatisch an Marktmacht. Um die Preise zu stabilisieren und die eigene Marktposition zu behaupten, führte die Organisation im April 2016 erste Gespräche mit zehn wichtigen Produzenten – allen voran Russland, Mexiko, Kasachstan und Aserbaidshan. Saudi-Arabien entschloss sich, die Marktflutungsstrategie zu revidieren. Daraus formierte sich im Herbst 2016 die OPEC+, ein Zweckbündnis zwischen OPEC und zehn weiteren großen Produzenten wie Russland,¹⁹⁹ die sich auf eine Begrenzung der Förderung und auf Quoten für die einzelnen Produzenten verständigten. Diese Vorgaben wurden seitdem immer wieder erneuert, zuletzt Anfang Dezember 2019.

Im März 2019 förderten die Länder der OPEC 30,23 Millionen Barrel am Tag; dies war das niedrigste Niveau seit vier Jahren.²⁰⁰ Gemäß der bestehenden Quoten im Rahmen der OPEC+-Vereinbarung könnte Saudi-Arabien die Förderung um 500 000 Barrel am Tag steigern, die VAE um 20 000 Barrel am Tag.²⁰¹ Dementsprechend hoch ist die freie Förderkapazität; sie wird von der IEA auf 3,3 Millionen Barrel am Tag geschätzt, davon entfallen allein auf Saudi-Arabien 2,2 Millionen Barrel. Laut IEA gilt als freie Förderkapazität jene Menge an Öl, die innerhalb von 30 Tagen auf die Märkte gelangen und über 90 Tage aufrechterhalten werden kann.²⁰² Diese Kapazitäten vorzuhalten kann als Beitrag zu mehr Versorgungssicherheit gewertet werden. Damit tragen die Länder am Golf Kosten für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes. Die Tatsache, dass die größten freien Förderkapazitäten am Golf liegen, hat Saudi-Arabien, den VAE und

Kuwait bislang die Möglichkeit gegeben, ihre Förderung an Marktentwicklungen anzupassen. Traditionell geschah dies im Rahmen der OPEC. Dass mit der US-Tight-Öl-Produktion nun nichtkonventionelle Kapazitäten hinzugekommen sind, die es erlauben, binnen weniger Monate mit relativ flexiblen Mengen auf Preissignale zu reagieren, hat nicht nur das Kostenband der Förderung verschoben, sondern auch das Instrumentarium der arabischen OPEC-Länder unterminiert. Hinzu kommt, dass die Aussicht auf Kostenamortisierung und Prämien für die Vorhaltung gesunken ist. Steigen Preise infolge von Knappheit, steht schneller als bisher ein relativ breites Angebot an Förderung zur Verfügung. Die Bereitstellung der freien Förderkapazitäten macht sich in Hochpreissphasen nicht mehr so lange bezahlt.

Saudi-Arabien und Russland sind als Exporteure noch immer bedeutend – Marktpreis und Takt aber geben die US-Produzenten vor.

All das hat Auswirkungen auf die OPEC. Innerhalb der Organisation wachsen die Spannungen. Während der Marktanteil für die OPEC umso kleiner wird, je stärker die US-Förderung wächst, führt der Konkurrenzdruck von außen nicht zu mehr Zusammenhalt, sondern zu Stress. Das zeigte sich deutlich, als Saudi-Arabien und die VAE im Sommer 2018 auf Wunsch der Trump-Administration ihre Förderung über die eigenen Quoten hinaus hochfuhren, um die Aufkündigung des JCPOA durch Washington abzufedern. Dieses Verhalten hat andere OPEC-Länder verärgert und war wohl eines der Motive Katars, die Organisation Ende 2018 zu verlassen, auch wenn der Hauptgrund gaspolitischer Natur war. Mittlerweile zwei Jahre dauert nun die Blockade Katars durch Saudi-Arabien und die VAE, die von Kuwait und Oman nicht mitgetragen wird. Der Streit zwischen Katar auf der einen, Saudi-Arabien und den VAE auf der anderen Seite führt nicht nur zu Verwerfungen innerhalb des Golfkooperationsrates, sondern trägt auch zu den Spannungen innerhalb des ehemaligen Ölkartells bei.²⁰³ Der Iran – der für sich in der Organisation ebenso wie der Irak eine Sonderrolle beansprucht – hat seinen Austritt ebenfalls angedroht.

Insgesamt wandelt sich die Rolle der OPEC. Sie scheint mehr und mehr als multilateraler Deckman-

¹⁹⁹ Neben Russland beteiligt sind Aserbaidshan, Bahrain, Brunei, Kasachstan, Malaysia, Mexiko, Oman, Sudan und Südsudan.

²⁰⁰ Wang/Gordon, »OPEC Has the Spare Capacity to Offset Iran's Oil Supply Losses« [wie Fn. 159].

²⁰¹ Ebd.

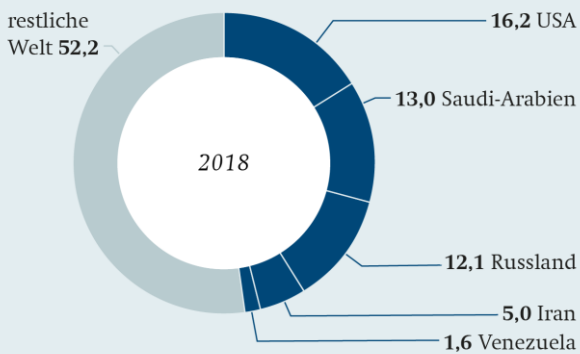
²⁰² Hughes/Long, »Is There an Oil Weapon?« [wie Fn. 21], S. 166.

²⁰³ Gerald Butt, »Gulf States' Cooperation Quest Falts«, in: *Petroleum Economist*, März 2019, S. 14 – 17.

Abbildung 8

Ölproduktion ausgewählter Länder

Anteile in Prozent



Beinhaltet Rohöl, Schieferöl, Ölsande, Kondensate (sowohl Leasingkondensat als auch Gasanlagenkondensat) und NGLs (Erdgasflüssigkeiten – Ethan, LPG und Naptha, die bei der Erdgasproduktion abgetrennt werden).

Quelle: BP Statistical Review of World Energy, 68. Ausgabe, 2019
© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

tel für saudische Öl-Außenpolitik zu dienen. Zu diesem Zweck kann Riad die OPEC+ instrumentalisieren. Die Quotenvereinbarung wurde vor allem durch den Schulterchluss zwischen Saudi-Arabien und Russland möglich. Seitdem wurden die Kürzungen mehrmals bestätigt und nachjustiert. Bis Juni 2020 soll die Förderquote um 1,7 Millionen Barrel reduziert werden.²⁰⁴ Dies beschloss die OPEC+ bei ihrem Treffen im Juli 2019. Gleichzeitig wurde dort ein Memorandum unterzeichnet, das neben einer Reihe allgemein gehaltener Aussagen vorsieht, dass sich die Minister der Mitgliedstaaten mindestens einmal im Jahr treffen und die technischen Ausschüsse mindestens zweimal jährlich tagen.²⁰⁵ Dass das Dokument insgesamt sehr vage blieb, könnte auch mit dem NOPEC-Gesetzentwurf zusammenhängen, der seit fast zwei Dekaden im US-Kongress kursiert (siehe S. 10).

204 Die OPEC+ beschloss Anfang Dezember 2019 weitere Kürzungen von 500 000 Barrel am Tag, zusätzlich zu den schon beschlossenen 1,2 Millionen Barrel. Zuzüglich freiwilliger Förderzurückhaltung vor allem seitens Saudi-Aubiens werden den Märkten so 2,1 Millionen Barrel am Tag vorenthalten. OPEC, »The 7th OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes«, Nr. 14/2019, 6.12.2019, <https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5797.htm>.

205 Bartosz Bieliszczuk, »Russia's Policy on OPEC: Potential and Limitations of Cooperation«, PISM Bulletin, Nr. 95 (1341), 12.7.2019, S. 1, <[http://www.pism.pl/upload/files/Bulletin%20PISM%20no%2095%20\(1341\)%2012%20July%202019.pdf](http://www.pism.pl/upload/files/Bulletin%20PISM%20no%2095%20(1341)%2012%20July%202019.pdf)>.

Im Ergebnis haben sich die Machtverhältnisse auf dem Ölmarkt nachhaltig verschoben. Als Exporteure spielen Saudi-Arabien und Russland mit Anteilen von 16 Prozent bzw. 11 Prozent global immer noch eine herausragende Rolle; den Marktpreis und den Takt aber geben die US-Produzenten vor.

Vom Paradigma des Marktes zum Primat der Geopolitik

Die internationale politische Energie-Ökonomie ist seit jeher gekennzeichnet von einem Spannungsfeld zwischen Geopolitik und offenen Märkten.²⁰⁶ Das auf Geopolitik beruhende Ordnungsmodell setzt auf Machtprojektion und Einflussphären. Energie ist dabei Machtressource, Machtinstrument und mithin Mittel zum Zweck. Dagegen zielt das Ideal des Marktes auf einen freien Handel, in dem wechselseitige Beziehungen und Fragen des Marktzugangs sowie der Ressourcenallokation und -distribution auf Basis allgemeiner und gleicher Normen geregelt werden. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Geopolitik und Märkten, das auf verschiedenen Wirtschaftssektoren unterschiedlich ausgeprägt ist, führt in der Realität dazu, dass die Energiemärkte fragmentiert sind. Zudem spielen geologische und topographische Gegebenheiten, mithin die Geographie in der Energiewirtschaft eine determinierende Rolle, der Förderstätten, Weiterverarbeitungs- und Wertschöpfungsketten sowie Pipeline-Verläufe unterliegen.

Die Strukturierung des Ölmarkts folgt bestimmten Trends und Zyklen. Dabei umfassen die Investitionszyklen in der Ölindustrie Jahre, wenn nicht Jahrzehnte. Die Unternehmen reagieren zwar auf Preissignale, da aber bis zur so ausgelösten Förderung bei konventionellen Ölfeldern fünf, zehn oder mehr Jahre vergehen – je nach geologischer, klimatischer und geographischer Spezifik der Lagerstätte –, steigt das Angebot erst mit Verzögerung. Das erschwert die Planung und Risikoabschätzung von Ölfirmen. Es erklärt zugleich, warum in der Vergangenheit längere Hochpreisphasen von ebenfalls längeren Niedrigpreisphasen abgelöst wurden. Einem Über- oder Unterangebot folgend, verschieben sich die Machtverhältnisse hin zu einem Käufer- oder Verkäufermarkt. Wer in der besseren Position ist, setzt die Regeln. Bei

206 Clingendael Energy Programme (CIEP), *Study on Energy Supply and Geopolitics. Final Report January 2004 for DG TREN*, Den Haag: Clingendael, 2004.

einem Überangebot sind das tendenziell die Käufer, die dann die Governance des Ölmarkts bestimmen – wie in den 1990er Jahren, als der entsprechende Trend auch noch durch die Globalisierung und das Ende des Ost-West-Konflikts verstärkt wurde.

Als sich ab 2002 der Ölmarkt infolge des wachsenden Nachfragesogs in China und Asien verengte, kam es zu Renationalisierungstendenzen in den ressourcenreichen Staaten, was die Diversifizierung in der Ölindustrie zurückgehen ließ.²⁰⁷ Mehr und mehr rückte in den Fokus, dass sich weit über 75 Prozent der konventionellen fossilen Brennstoffreserven in staatlicher Hand befinden, mit steigender Tendenz. Zunehmend werden auch Exploration, Förderung und Export durch staatliche Akteure und staatliche Unternehmen kontrolliert. Dabei nutzen die energiereichen Länder ihr wachsendes Marktgewicht, um die Spielregeln auf den Energiemärkten stärker als bisher mitbestimmen zu können. Da die Energiepolitik der OECD-Staaten und der großen multinationalen Konzerne auf dem liberalisierten Zugang auch zur Produktion beruht, stellen die heute asymmetrisch strukturierten Märkte – auf der einen Seite staatliche Kontrolle, auf der anderen Seite ein liberalisierter Markt – eine große Herausforderung für die internationale Energiepolitik dar.

Dieser Trend hin zu einem erhöhten staatlichen Engagement in allen Segmenten der Ölertschöpfungskette wurde sukzessive durch die steigende Nachfrage in Asien genährt. Denn seit Beginn der 2000er Jahre wurden die neuen großen Verbraucherländer wie China und Indien mit ihren staatlichen Firmen auf dem Ölmarkt aktiv, wobei sie ein eher merkantilistisch geprägtes Vorgehen an den Tag legten. In den letzten zwei Dekaden engagierten sich staatliche Firmen aus ölreichen Ländern zunehmend *midstream* und *downstream* in den einzelnen Segmenten der Wertschöpfungskette. Sie haben ihre Aktivitäten bei Transport, Handel, Raffinierung und (Tankstellen-)Vertrieb vertieft und sind enge Kooperationen mit Staatsfirmen der Verbraucherländer eingegangen.²⁰⁸ Beachtung verdient dabei insbesondere der

Handel, denn NOCs aus dem Mittleren Osten und Russland werden verstärkt in diesem Segment tätig.²⁰⁹ Dies kennzeichnet einen weiteren Schritt der Vorwärtsintegration durch nationale Ölfirmen, der zumindest den Spielraum der traditionellen Handelshäuser beschneidet. Die NOCs gewinnen auch in diesem Segment Informationen, die sie unter eigenem Dach verwerten können. Obwohl es sehr früh ist, um sichere Aussagen zu treffen, könnte dies einen Rückschritt für Transparenz und Konkurrenz bedeuten.

Entscheidend für die ersten zwei Dekaden nach der Jahrtausendwende war, dass neue Verbraucherländer massiv auf die Märkte drängten und die Preise schrittweise stiegen – bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009.²¹⁰ Letztere markiert auch für die Governance des Ölmarkts einen wichtigen Einschnitt, denn ihr folgte eine Phase starker Volatilität. Schwankende Preise sind für Verbraucher- wie Produzentenländer teuer, da sie hohe Anpassungskosten mit sich bringen. In der Folge vereinbarten sowohl die G8 als auch die G20 einige Maßnahmen, um die Transparenz auf dem Ölmarkt zu verbessern und dessen zyklischen Charakter abzufedern. Dazu gehörten die Stärkung eines Produzenten-Konsumenten-Dialogs im Rahmen des International Energy Forum sowie die Joint Organization Data Initiative (JODI).²¹¹ JODI-Oil sollte mehr Transparenz im Markt schaffen.²¹² Diese hat durch Satelliten, Tanker-Tracker-Programme und Energiedienstleister weiter zugenommen.²¹³ Ein wichtiger Schritt im Rahmen der G20 war auch die Initiative,

prosperity»; »Adnoc Eyes Stronger Ties with Chinese Energy, Tech Firms«, *gulfnews.com*, 31.1.2018, <<https://gulfnews.com/business/energy/adnoc-eyes-stronger-ties-with-chinese-energy-tech-firms-1.2166315>>; »Iran to Launch New Development Phases of South Pars Gas Field«, *Reuters*, 12.3.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-oil-south-pars/iran-to-launch-new-development-phases-of-south-pars-gas-field-idUSKBN1QT0TS>>.

209 Peter Ramsay, »Adnoc Joins the Trading Party«, in: *Petroleum Economist*, März 2019, S. 24ff.

210 Kirsten Westphal, »Von der Finanzkrise in die Energiekrise?«, in: Stormy-Annika Mildner/ Hanns Günther Hilpert (Hg.), *Globale Ordnungspolitik am Scheideweg. Eine Analyse der aktuellen Finanzmarktkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2009 (SWP-Studie 4/2009), S. 80–85.

211 The JODI Oil World Database, <<https://www.jodidata.org/oil/>>.

212 »Historical Background: JODI and Oil Data«, <<https://www.jodidata.org/about-jodi/history.aspx>>.

213 Lawrence Haar, »Kicking Back against Transparency?«, in: *Petroleum Economist*, Mai 2019, S. 22f (22).

207 Susanne Peters/Kirsten Westphal, »Global Energy Supply: Scale, Perception and the Return to Geopolitics«, in: Hugh Dyer/Maria Julia Trombetta (Hg.), *International Handbook of Energy Security*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2013, S. 92–113.

208 Muhammad Zulfikar Rakhmat, *The Belt and Road Initiative in the Gulf: Building »Oil Roads« to Prosperity*, Washington, D.C.: Middle East Institute, 12.3.2019, <<https://www.mei.edu/publications/belt-and-road-initiative-gulf-building-oil-roads>>.

ineffiziente Subventionen für fossile Brennstoffe abzubauen.²¹⁴

Experten spekulieren nun, dass Saudi-Arabien und die OPEC an einem Schlüsselpunkt stehen und für weniger Transparenz optieren könnten, um die Märkte zu ihren Gunsten zu stabilisieren.²¹⁵ Dass sie in der Vergangenheit freie Förderkapazitäten vorhielten, hat die für alle Seiten teure Volatilität reduziert, Risiken minimiert und deren Hedging für private Ölkonzerne einfacher und billiger gemacht. Gleichzeitig lässt sich diese Vorgehensweise in Zeiten steigender Preise nicht mehr so lange monetarisieren wie vor dem Tight-Öl-Boom in den Vereinigten Staaten, da mittelfristig die US-Produzenten verstärkt in den Markt kommen. Die OPEC könnte an diesem Punkt ihre Strategie der Preisstabilisierung revidieren, um den eigenen Marktanteil zu verteidigen und Einnahmen zu sichern. Im Ergebnis würde sie dann prozyklisch agieren, Grenzanbieter aus dem Markt drängen und die Volatilität verstärken.²¹⁶ Mehr Volatilität und kurze, heftige Preisausschläge würden den »Call on OPEC« und deren freie Förderkapazitäten begünstigen gegenüber der nur mittelfristigen Reaktionsfähigkeit der US-Produzenten von Schieferöl.

Den Ölmarkt prägt zunehmend das Dreiecksverhältnis zwischen USA, Russland und Saudi-Arabien.

Vor allem aber spielt die Geopolitik auch deswegen eine immer größere Rolle, weil der Ölmarkt zunehmend durch die Dynamik im komplizierten Dreiecksverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und Saudi-Arabien geprägt ist. Die beiden Letzteren dominieren die OPEC+. Gleichzeitig möchte Saudi-Arabien nach eigenem Bekunden die Ölpreise ausgeglichen halten, unter anderem um Präsident Trump entgegenzukommen. Das Königreich sucht (energie-)politisch den Schulterchluss mit Washington. Hier spielen die geopolitische Großwetterlage am Golf und die Rivalität Saudi-Arabiens mit dem Iran eine entscheidende Rolle. Trump hat mehrfach dahingehend auf die OPEC eingewirkt, die Förderung anzuheben. Seine Wählerschaft reagiert empfindlich

auf erhöhte Spritpreise. Allerdings ist die Motivlage in Riad durchaus gemischt — der Börsengang von Saudi Aramco und höhere Ölpreise sollten und sollen mehr Geld in die Kassen des neuen Staatsfonds spülen.²¹⁷

Russland und Saudi-Arabien sind Schlüsselakteure, die auch ein politisches Interesse daran eint, die Zweckkoalition OPEC+ zu erhalten. Moskaus Kalkül, diesen Deal zu stützen, ist wegen der bestehenden Sanktionen nachvollziehbar — auch wenn viel dafür spricht, dass Russland mit Blick auf die vereinbarten Förderziele flexibel bleiben möchte. Das Land hat einen Spagat zu bewältigen; es steht vor der Abwägung, den Ölpreis zu stabilisieren und gegebenenfalls Anteile an US-Rivalen zu verlieren oder Marktanteile zu verteidigen, aber den Ölpreis sinken zu sehen. Dabei fällt das Kalkül zwischen Mengen- und Preisspiel bei russischen Akteuren durchaus unterschiedlich aus. So haben Rosneft und Gazprom Neft gegen die Förderbeschränkung lobbyiert. Außerdem setzt auch die russische Ölbesteuerung keinen Anreiz, die Förderung signifikant zu erhöhen.²¹⁸ Die Kosten für die Erschließung künftiger Felder in Russland werden von Rystad Energy auf 59 Dollar pro Barrel geschätzt.²¹⁹ Im Vorfeld des OPEC+-Treffens Mitte Juli 2019 zeitigte der erwähnte Vorfall an der Ölleitung Druschba, der Anfang April zu ihrem Stillstand für sieben Wochen führte,²²⁰ Rückwirkungen auf die russische Förderung. Diese sank im Mai 2019 unter das im Rahmen der OPEC+ vereinbarte Förderziel. Russland produzierte laut Reuter nur noch 11,13 Millionen Barrel pro Tag. Damit setzte die Russische Föderation die OPEC+-Vereinbarung zu 130 Prozent um, denn das Referenzniveau wurde um 295 000 Barrel pro Tag unterschritten.²²¹ Nicht zuletzt bleibt

²¹⁷ Stephan Roll, *Ein Staatsfonds für den Prinzen. Wirtschaftsreformen und Herrschaftssicherung in Saudi-Arabien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (SWP-Studie 13/2019); Gerald Butt, »Old Facility, New Lease of Life«, in: *Petroleum Economist*, Juni 2019, S. 20ff; Richard Wachman, »Plenty More to Come«, in: *Petroleum Economist*, Juni 2019, S. 24f.

²¹⁸ Dmitry Zhdannikov, »Russia Should Reform Oiltaxes to Sustain Output: Energy Minister Nowak«, *Reuters*, 7.10.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-oil-novak/russia-should-reform-oil-taxes-to-sustain-output-energy-minister-novak-idUSKBN1WM0SE>>.

²¹⁹ »Rystad Energy Ranks the Cheapest Sources of Supply in the Oil Industry« [wie Fn. 192].

²²⁰ Siehe S. 31.

²²¹ Commerzbank, *Commodity Research. Tagesinfo Rohstoffe*, 28.5.2019.

²¹⁴ Tobias Belschner/Kirsten Westphal, *Die G20 und der Abbau von Energiesubventionen. Das Übel der Preisverzerrungen an der Wurzel gepackt?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2011 (SWP-Aktuell 37/2011).

²¹⁵ Ebd.

²¹⁶ Ebd.

auch im Rahmen der OPEC+ das spieltheoretische Problem des »Cheating«. Demnach könnte ein Produzent aus der Mengenbegrenzung ausscheren, um zusätzliche Profite einzustreichen.

Auch wenn die Vorkommnisse an der Druschba-Pipeline – in die mit Chloriden verseuchtes Öl eingeleitet wurde – singulär und von den US-Sanktionen unabhängig sind, könnten sie doch zum Fanal werden. Russlands Image als Öllieferant dürfte darunter leiden. Offensichtlich hatte es die staatliche Transportfirma Transneft versäumt, die Qualität des Öls zuverlässig zu prüfen. Die genauen Ursachen liegen weiter im Dunkeln, und die Aufklärung wird überlagert durch einen Streit um Kompensationen an russische Ölförderer und ausländische Abnehmer. Dessen ungeachtet könnte der Vorfall auf strukturelle Probleme in der Förderung deuten. Russland hat sich in den letzten Jahren – wegen der Sanktionen, aber auch aufgrund der Marktsituation – auf die Erschließung kleinerer Felder, die verstärkte Förderung aus schon erschlossenen Lagerstätten wie auch die *enhanced oil recovery* konzentriert. China sicherte sich in der Vergangenheit über die Vergabe von Krediten den Bezug russischen Öls von bestimmter Qualität. Dagegen haben jene Felder in Russland, die Europa versorgen, ihren Förderhöhepunkt zum Teil schon überschritten, was zu qualitativen Einbußen führt.

Während russische Ölkonzerne für eine Lockerung der Quoten lobbyiert haben, sieht die Politik des Landes einen größeren Mehrwert im Schulterschluss mit Saudi-Arabien. Russland fördert Öl zu vergleichsweise niedrigen Kosten, auch weil der Rubel abgewertet wurde. Zudem hat das Land davon profitiert, dass die Ölpreise im Jahr 2018 um 38,2 Prozent gestiegen sind.²²² Dagegen steht Saudi-Arabien zunehmend unter fiskalischem Druck, da es mit 83 US-Dollar pro Barrel einen doppelt so hohen Ölpreis wie Russland benötigt, um das eigene Budget ausgeglichen zu halten. Russlands Staatshaushalt ist und bleibt auf rund 40 Dollar pro Barrel ausgerichtet.²²³ Überschüsse aus den Ölverkäufen sollen in den nationalen Wohlfahrtsfonds fließen. Moskau hat damit einen strategisch größeren Handlungsspielraum als Riad, dessen finanzielle Rücklagen schrumpfen.

Die Maßnahmen der OPEC+ aber haben harsche Reaktionen vor allem beim dritten Schlüsselakteur, den USA, hervorgerufen. Präsident Trump und Kongress-Vertreter drohten damit, den NOPEC-Gesetzesentwurf voranzubringen. Die Dynamik zwischen diesen großen Drei – den USA, Russland und Saudi-Arabien – ist schwer vorhersehbar, wird aber die Governance auf dem Ölmarkt bestimmen. Saudi-Arabien sitzt politisch zwischen den Stühlen, da es mit Trump den Schulterschluss gegen den Iran übt, gleichzeitig aber ein gutes Verhältnis zu Russland benötigt, um die Märkte ausbalancieren und den Ölpreis stabilisieren zu können. Im Seiltanz zwischen Markterfordernissen der OPEC und dem politischen Bündnis mit Washington war das Königreich schon Mitte 2018 in eine schwierige Situation geraten, weil es zu früh die Förderung ankurbelte, um die Auswirkungen der US-Politik gegenüber dem Iran abzufedern. Der Ölpreis fiel von 86 Dollar pro Barrel im Oktober 2018 auf knapp 50 Dollar Ende des Jahres.²²⁴

Für Russland hingegen ist Saudi-Arabien ein wichtiger Partner, um den Einfluss der Vereinigten Staaten zu unterminieren, sowohl politisch als auch auf dem Ölmarkt. Außerdem verfolgt Moskau das strategische Interesse, seinen Einfluss im Mittleren Osten zu erweitern. Die Länder der OPEC haben zwei Drittel der Kürzungen geschultert, während Russland einwilligte, die Förderung um 228 000 Barrel am Tag gegenüber dem Förderniveau von Oktober 2018 zu begrenzen.²²⁵

Alle drei eint allerdings, dass sie versuchen, die Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens auszubremsen. Gleichzeitig ist dies ein weiteres Anzeichen dafür, dass die Interessen und Strategien der OECD-Staaten innerhalb der IEA, also des »energiepolitischen Westens«, auseinanderdriften. Die EU und die Trump-Administration verfolgen zunehmend unterschiedliche Politiken, und ihre Energiepfade haben weit mehr Trennendes als Verbindendes. Hinzu kommt, dass leichtere und weniger saure Sorten wie US-Tight-Öl der bessere Ausgangsstoff sind, um die neuen Qualitätsstandards für Diesel und Benzin zu erzielen. Europäische Raffinerien könnten auch dadurch zusätzlich unter Druck geraten.

²²² Aleksei Lossan, »Russia Weighs Up Future of OPEC+«, in: *Petroleum Economist*, Mai 2019, S. 24.

²²³ Natasha Doff, »Russia to Leapfrog Saudi in Wealth League as Oil Power Shifts«, *Bloomberg*, 11.09.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-11/russia-to-leapfrog-saudi-in-wealth-league-as-oil-power-shifts>>.

²²⁴ Richard Wachman, »OPEC+ Stress Test as Oil Price Lifts Off«, in: *Petroleum Economist*, Mai 2019, S. 20f.

²²⁵ Lossan, »Russia Weighs Up Future of OPEC+« [wie Fn. 222], S. 24.

Fazit und Ausblick

Als wichtiger Verbraucher sind die Europäer von unilateralen US-Sanktionen gegen Petrostaaten betroffen. In der EU steht Öl für 34,8 Prozent des Bruttoinlandsverbrauchs von Primärenergie, in Deutschland sind es 34,2 Prozent.²²⁶ Dabei ist Öl noch immer der wichtigste Energieträger. Die EU-28 sind hier zu 86,7 Prozent von Importen abhängig, Deutschland ist es zu 96,4 Prozent, mit steigender Tendenz.²²⁷ Deutschland bezog 36,9 Prozent seiner Ölimporte im Jahr 2017 aus Russland; aus dem Iran und Venezuela kam weniger als ein Prozent.²²⁸ In die EU-28 lieferte Russland 30 Prozent der Gesamtimporte, der Iran 2 Prozent und Venezuela weniger als ein Prozent. Diese Größenordnungen haben sich auch 2018 nicht signifikant verschoben.²²⁹ Die europäischen Raffinerien mussten von iranischem erst auf venezolanisches und dann auf russisches Erdöl umsteigen.²³⁰ Insofern manifestieren sich die Sanktionen im Portfolio der Ölimporte. Deutschlands Einfuhren aus dem Iran gingen 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 66 Prozent zurück. Im gleichen Zeitraum stiegen die Einfuhren aus den Vereinigten Staaten um 348 Prozent – von 868 000 auf 3,9 Millionen Tonnen. Damit belegen die USA

Platz sieben in der Rangliste der wichtigsten Öllieferanten Deutschlands.²³¹

Auf der neuen Öl-Landkarte rückt Europa aufgrund seiner sinkenden Nachfrage im Vergleich zum Asien-Pazifik-Raum an die Semi-Peripherie. Mit den Marktanteilen wird sukzessive auch Europas Marktmacht verloren gehen. Dagegen bilden die Amerikas eine eigenständige Förderregion. Die Vereinigten Staaten sind einer der prägenden Akteure, wenn nicht der prägende Akteur auf den Öl- und Energiemärkten – mit vielen unterschiedlichen Unternehmen, die zentrale Bedeutung für das Funktionieren der Marktmechanismen haben. Die Politik der Energiedominanz dagegen leistet der Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts Vorschub. Europa hat keinen Einfluss auf diese Entwicklung. Dabei wirkt sich auch aus, dass die US-Sanktionen neue Grauzonen schaffen und das neue Preisband die Förderung in traditionell sicheren Regionen (Nordsee, Arktis) zu stark verteuert. Die europäischen Firmen sehen Spielräume für Investitionen schwinden.

Wie sich Angebot und Nachfrage auf dem internationalen Ölmarkt künftig austarieren werden, hängt – neben inneren Entwicklungen in den Petrostaaten, möglichen Aus- und Unfällen bei der Produktion sowie wirtschaftlichen Faktoren wie Konjunkturzyklen oder Veränderungen im Energiemix der Importländer – zunehmend auch vom Einsatz unilateraler US-Sanktionen ab. So ist es der Trump-Administration gelungen, das Angebot von Erdöl aus den beiden OPEC-Staaten Iran und Venezuela seit Ende 2018 um rund 2,4 Millionen Barrel pro Tag zu reduzieren. Diese Menge könnte sich bald noch vergrößern, sollte der Kongress die bestehenden US-Sanktionen gegen Russland dahingehend verschärfen, dass auch dessen Erdölausfuhren ins Visier genommen werden.

Dass davon der Ölpreis bisher nicht merklich nach oben getrieben wurde, liegt an dem hohen, wenn nicht präzedenzlosen Maß an Unsicherheiten im Markt, der kurzfristig durch eine fragile Balance

226 EU Directorate General for Energy, »EU in Figures. Statistical Pocketbook 2019«, S. 22, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0544b72-db53-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=37085&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search>.

227 Eurostat, »Abhängigkeit von Energieimporten«, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ind_id&lang=de>.

228 Bundeswirtschaftsministerium, »Energiedaten: Gesamtausgabe«, <<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html>>.

229 EU Open Data Portal, *EU Crude Oil Imports and Supply Costs*, <data.europa.eu/euodp/data/dataset/eu-crude-oil-imports-and-supply-cost>.

230 Gleb Gorodyankin/Olga Yagova, »Russia Cashes in as European Oil Refiners Pay for U.S. Sanctions«, *Reuters*, 12.4.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-oil-urals-analysis/russia-cashes-in-as-european-oil-refiners-pay-for-us-sanctions-idUSKCN1R00DR>>.

231 Alfons Frese, »Libyen ist viel wichtiger als der Iran«, in: *Der Tagesspiegel*, 27.4.2019.

zwischen Überangebot und geopolitischen Risiken geprägt ist. Hinzu kommt, dass die zyklische Marktentwicklung durch die Abschwächung der globalen Wirtschaftskonjunktur mittelfristig gedämpft wird. Vor allem der amerikanisch-chinesische Handelskonflikt trübt die Aussicht auf eine konstante Nachfrageentwicklung und wirkt sich preisdämpfend aus. Mittel- bis langfristig könnte sich die Investitionszurückhaltung zwischen 2014 und 2016 bald stark bemerkbar machen, sofern der weltweite Ölverbrauch nicht nachhaltig gesenkt wird. Hier ist im Zeitverlauf ganz entscheidend, wann und wie schnell Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden und ob sich die Angebotsreduktion infolge der Investitionszurückhaltung erst dann bemerkbar macht, wenn ohnehin eine Trendumkehr bei der weltweiten Ölnachfrage einsetzt, die gegenwärtig weiter steigt. Ansonsten könnte mittel- bis langfristig mehr Volatilität im Ölmarkt drohen, auch befeuert durch einen Kampf zwischen Saudi-Arabien, Russland und den USA um Marktanteile. Kurzfristig indes zeichnet sich ab, dass die OPEC+ bei einer Feinsteuerung des Angebots bleibt und eigene Marktanteile aufgibt, um die Preise zu stabilisieren.²³²

Der Einsatz unilateraler US-Sanktionen steht für die Erosion des liberalen Paradigmas von Wettbewerb und Freihandel.

Die Erwartung eines *Peak Demand* als Konsequenz der internationalen Klimapolitik zur Reduzierung der CO₂-Emissionen setzt insbesondere die Petrostaaten unter Druck. Innerhalb der OPEC zeigen sich aufgrund der Gemengelage immer stärker Bruchstellen. Die OPEC+, die 2016 zusammenfand, um die Märkte auszubalancieren, zeigt nur sehr begrenzte Wirkung und wird maßgeblich durch die neue Öl-Achse Moskau-Riad bestimmt.

Ganz unabhängig davon steht der offensive Einsatz unilateraler US-Sanktionen beispielhaft für die Erosion des liberalen Paradigmas von Wettbewerb und Freihandel, das die IEA-Mitgliedstaaten in den 1990er Jahren als Regel auf dem internationalen Ölmarkt etabliert hatten. Der »energiewirtschaftliche Westen« konnte auf dem damaligen Käufermarkt die Spielregeln bestimmen. Doch in der ersten Dekade des

neuen Jahrtausends schwang das Pendel immer merklicher zur anderen Seite. Die Preise stiegen durch den Nachfragesog in Asien. Sukzessive verschoben China und Indien den Schwerpunkt des Handels in Richtung Asien-Pazifik. Sie sicherten sich ihre Ölversorgung mittels (halb-)staatlicher oder starkem staatlichen Einfluss unterwerfener Firmen, die den IOCs fortan Konkurrenz machten. Seit dem Amtsantritt von Präsident Trump verkümmern multilaterale Initiativen für mehr Transparenz, Dialog und Abstimmung. Das merkantilistische Denken, das freien Wettbewerb geopolitischen Erwägungen unterordnet, ist wieder auf dem Vormarsch. Es werden Versorgungs- und Lieferketten renationalisiert und Markträume voneinander abgespalten, in denen sich regionale Allianzen bilden.

Zwar liegt es langfristig nicht im nationalen Sicherheitsinteresse der Vereinigten Staaten, die IEA-Prinzipien von Wettbewerb und Freihandel auszuhöhlen. Denn je stärker die US-Regierung ihre momentane Schlüsselposition in den globalen Wirtschafts-, Finanz- und Informationsnetzwerken instrumentalisiert, um strategische Ziele zu verfolgen,²³³ desto wahrscheinlicher werden Gegenreaktionen schrittweise Washingtons Machtfundament untergraben. Aber kurz- bis mittelfristig eröffnet die heimische Ölförderung der US-Regierung nicht nur einen beträchtlichen außenpolitischen Handlungsspielraum, sondern schützt sie zumindest bis weit in die 2020er Jahre als wirksamer Puffer vor möglichen Turbulenzen, die auf dem internationalen Ölmarkt durch staatliche Eingriffe befördert werden könnten.

Für die Energiesicherheit Europas hingegen entstehen auch kurzfristig sehr problematische Herausforderungen, wenn die alten IEA-Prinzipien von Wettbewerb und Freihandel unterminiert und Markträume fragmentiert werden, während zugleich die Konzentration in den einzelnen Wertschöpfungsketten wächst. Auf »Selbsteilungskräfte« oder eine Gegenabwehr des Marktes ist nicht zu zählen, da die beschriebenen Phänomene wie staatliche Firmenallianzen unter politischen Vorzeichen schon früher bestanden haben.

In Deutschland und der EU ist der Blick auf den internationalen Ölmarkt seit Längerem von der Energiewende geprägt. Ein konsequenter Wandel auch im

232 Commerzbank, *Commodity Research*. »Energie-Ausblick 2020 – Neue Normalität«, *Rohstoffe kompakt Energie*, 13.12.2019, S. 1.

233 Sascha Lohmann, *Minenfelder der US-Außenwirtschaftspolitik. Unilaterale Finanzsanktionen im Dienst nationaler Sicherheit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (SWP-Aktuell 71/2014), S. 8.

Verkehrs- und Transportsektor ist nicht nur ein Gebot des Klimaschutzes, sondern auch der Versorgungssicherheit. Demzufolge muss Öl schrittweise aus dem Energiemix verschwinden. In der dafür notwendigen Umbauphase ist es eine besondere Herausforderung, Versorgungssicherheit bei Rohöl und Ölprodukten zu gewährleisten. Zum einen müssten dafür Maßnahmen der kollektiven Energiesicherheit gestärkt werden.²³⁴ Dazu zählt etwa ein Dialog über die Zukunft des europäischen Raffinerieparkes. Zum anderen ist weiterhin eine aktive Gestaltung der Governance im Bereich der fossilen Energieträger vonnöten, bei der es maßgeblich darum gehen muss, mit anderen Partnern die Institutionen eines freien Marktes zu stärken. Transparenz und Dialog sind zudem ein wichtiges Gebot angesichts der unklaren Nachfrageentwicklung.

Auch wenn die Nachfrage nach Erdöl in Europa als Konsequenz des Pariser Klimaschutzabkommens zurückgehen sollte, betrifft die Desintegration des internationalen Ölmarkts die EU und Deutschland unmittelbar. Um die eigenen Interessen auf der neuen Öl-Landkarte durchzusetzen, bedürfen die Europäer schlagkräftiger Unternehmen mit Zugang zu attraktiven Märkten. Solche Firmen sind auf das Funktionieren von Marktmechanismen und auf ungehinderte Wege zu Vorkommen außerhalb Europas angewiesen. Dabei liegen Iran und Russland traditionell in einem Radius, der den EU-Markt gut versorgen könnte. Exportinfrastruktur ist vorhanden, und europäische Raffinerien sind auf die entsprechenden Ölsorten ausgelegt. Doch die bestehenden Instrumente der EU können europäische IOCs nicht einmal ansatzweise vor unilateralen US-Sanktionen schützen, die auf die gesamte Wertschöpfungskette im iranischen und venezolanischen sowie möglicherweise bald auch russischen Energiesektor zielen.

Die Idee, vom Dollar als Zahlungsmittel im internationalen Energie- und Rohstoffhandel abzuweichen, verspricht kurzfristig keinen wirksamen Schutz vor unilateralen US-Sanktionen. Deren große Reichweite hat nicht zuletzt die langwierige Operationalisierung der europäischen Zweckgesellschaft INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges) eindrucksvoll verdeutlicht. So gestaltet es sich als fast unmöglich,

gleichzeitig die Richtlinien der Financial Action Task Force gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung umzusetzen und von US-Sanktionen konkret betroffene oder potentiell gefährdete Geschäftspartner aus den abzuwickelnden Transaktionen herauszuhalten. Selbst wenn die europäische Abhängigkeit von US-amerikanischen (Finanz-) Dienstleistungen und darüber hinaus auch Gütern und Technologien reduziert werden könnte, böte dies kaum wirkenden Schutz gegen die extraterritoriale Anwendung von US-Recht. Denn amerikanische Sanktionen zielen auch auf solche natürlichen und juristischen Personen, Vermögen und Handlungen, die keine Anknüpfungspunkte zur US-Jurisdiktion aufweisen.

Schließlich ergibt sich für die Europäer aus den aufgezeigten Veränderungen auf dem internationalen Ölmarkt auch Handlungsbedarf, was den Einsatz militärischer Mittel betrifft. Gegebenenfalls ist darauf zu reagieren, dass die Vereinigten Staaten angesichts ihrer Energie-Eigenständigkeit ihre weltweite Militärpräsenz langfristig reduzieren oder schon kurz- bis mittelfristig nicht mehr im bisherigen Umfang die freie Fahrt auf internationalen Seewegen garantieren – was in der Gemeinsamen Maritimen Sicherheitsstrategie der EU von Juni 2014 als europäisches Kerninteresse definiert wird. Bei einem solchen Szenario käme auf die Europäer neben der Frage nach einem wirksamen Schutz vor US-Sanktionen gleichzeitig auch jene nach mehr Verantwortung bei der Durchsetzung der internationalen Ordnung zu. Präsident Trump hat im Juni 2019 den Regierungen von China und Indien vorgeworfen, sich nicht genügend für die Stabilität der Golfregion zu engagieren; zugleich verwies er auf die Abhängigkeit beider Länder von einer ungehinderten Energieversorgung.²³⁵ Das könnte den Anfang vom Ende der seit 1980 bestehenden Carter-Doktrin signalisieren. Diese sieht vor, dass die US-Regierung notfalls militärisch gegen jeden Versuch einer anderen Macht vorgeht, den Persischen Golf und damit eine der wichtigsten Handelsrouten auf

²³⁴ Oliver Geden/Andreas Goldthau/Timo Nötzel, »Energie-NATO« und »Energie-KSZE«. *Instrumente der Versorgungssicherheit? Die Debatte um Energieversorgung und kollektive Sicherheitssysteme*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007 (Diskussionspapier).

²³⁵ »Other places get such vast amounts of oil there [im Golf von Oman]«, sagte Trump. »We get very little. We have made tremendous progress in the last two and a half years in energy. And when the pipelines get built, we're now an exporter of energy. So we're not in the position that we used to be in in the Middle East where ... some people would say we were there for the oil.« Zitiert in: Tessa Berenson, »Exclusive: President Trump Calls Alleged Iranian Attack on Oil Tankers 'Very Minor'«, in: *Time* (online), 18.6.2019, <<https://time.com/5608787/iran-oil-tanker-attack-very-minor/>>.

dem internationalen Ölmarkt unter eigene Kontrolle zu bringen.²³⁶

Die notwendige Diskussion darüber, wie sich eine europäische Energieversorgungsstrategie nicht nur ohne die US-Regierung, sondern womöglich gegen deren Widerstand durchsetzen ließe, ist von den Spannungen im Persischen Golf vorerst überlagert worden. So fanden sich die Europäer zunächst in dem Dilemma, einerseits nicht in den Konflikt zwischen Washington und Teheran hineingezogen zu werden, andererseits offenkundigen Verstößen gegen internationales Seerecht etwas entgegenzusetzen. Die Bundesregierung wies eine offizielle Anfrage aus Washington zurück, ob sie sich an einer außerhalb der Nato geführten Militärmission (International Maritime Security Construct)²³⁷ zum Schutz der Seeschifffahrt beteiligen würde. Gleichzeitig ließ sie eine EU-geführte Beobachtermission prüfen. Unabhängig davon, welche Ziele eine europäische Energieversorgungsstrategie verfolgt und welche Mittel dafür eingesetzt werden, hat der Konflikt am Persischen Golf eindringlich gezeigt, dass energiewirtschaftliche und sicherheitspolitische Überlegungen nicht mehr voneinander zu trennen sind.

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Bureau of Industry and Security
CAATSA	Countering America's Adversaries through Sanctions Act of 2017
CITGO	Citgo Petroleum Corporation
CRS	Congressional Research Service (Washington, D.C.)
DASKA	Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2019
DETER	Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act of 2019
EIA	Energy Information Administration
EPCA	Energy Policy and Conservation Act of 1975
IEA	International Energy Agency
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act of 1977
INSTEX	Instrument in Support of Trade Exchanges
IOC	International Oil Company
ISA	Iran Sanctions Act of 1996
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
JODI	Joint Organization Data Initiative
JPOA	Joint Plan of Action
LNG	Liquefied Natural Gas
LPG	Liquefied Petroleum Gas
NDAA	National Defense Authorization Act
NGL	Natural Gas Liquids
NOC	National Oil Company
NOPEC	No Oil Producing and Exporting Cartels Act
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OFAC	Office of Foreign Assets Control
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OPEC+	OPEC in Abstimmung mit zehn anderen erdölproduzierenden Ländern
PdVSA	Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima
SDN	Specially Designated National (and Blocked Person)
SRE	Significant Reduction Exception
SSI	Sectoral Sanctions Identification
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WTI	West Texas Intermediate

236 »Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force.« Address by President Carter on the State of the Union before a Joint Session of Congress, 23.1.1980, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d138>>.

237 Bis Ende Dezember 2019 beteiligen sich daran Großbritannien, Albanien, Australien, Bahrain, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Im November haben Katar und Kuwait angekündigt, sich der Mission anzuschließen.

